Klaus Nottmeyer-Linden, Stefan Müller
und Dieter Pasch (Bearb.)

Angebotsnaturschutz

Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes

BfN-Skripten 89

2003

Angebotsnaturschutz

Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes

Tagungsbericht der gleichlautenden Fachtagung
23.-24. Oktober 2002 in Wuppertal

Bearbeiter:
Klaus Nottmeyer-Linden
Stefan Müller
Dieter Pasch

BN
BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ

Titelbild: DVL-Archiv

Autoren:

Klaus Nottmeyer-Linden
Biologische Station Ravensberg im Kreis Herford e.V.
Am Herrenhaus 27
32278 Kirchlengern
Homepage: www.bshf.de

Stefan Müller
Landwirtschaftsamt Osnabrück
Am Schölerberg 7
49082 Osnabrück

Dieter Pasch
Biologische Station im Kreis Euskirchen e. V.
Steinfelder Str. 10
53947 Nettersheim

Fachbetreuung im BfN:
Dr. Karin Reiter (Fachgebiet II 2.1)
Andreas Krug (Abteilung II 2)

Gefördert vom Bundesamt für Naturschutz

Die Beiträge der Skripten werden aufgenommen in die Literaturdatenbank ***„DNL-online“*** (www.dnl-online.de).

Die BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich.

Herausgeber:
Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Telefon: 0228/8491-0
Fax: 0228/8491-200

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 2003

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5

ANDREAS PÖLKING
Rahmenbedingungen des Vertragsnaturschutzes im europäischen Kontext 7

KARIN REITER, WOLFGANG ROGGENDORF
Naturschutz – das Waisenkind der Agrarumweltmaßnahmen 15

ELKE BERTKE, SONJA-KATERINA HESPELT, CHRISTOPH TUTE
Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft 27

MARTIN SPIESS
Ökologischer Ausgleich aus der Schweiz – Ziele erreicht? Ergebnisse der Effizienzforschung 41

CARLA MICHELS
Aktuelles zur Umsetzung des Vertragsnaturschutzes in Nordrhein-Westfalen 53

KLAUS NOTTMEYER-LINDEN, DIETER PASCH
Vertragsnaturschutz in NRW – Berichte aus der Praxis 63

EDMUND LEISEN
Vertragsnaturschutz – Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Landwirtschaft 71

HILMAR VON MÜNCHHAUSEN
Ansätze zur Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen 77

WOLFRAM GÜTHLER
Quo vadis Vertragsnaturschutz – wird ein Erfolgsmodell im Bürokratendschungel totgeritten? 87

KLAUS NOTTMEYER-LINDEN, STEFAN MÜLLER, DIETER PASCH
Zusammenfassende Diskussion 97

Zusammenfassung 105

Anhang 107

Vorwort

Der Vertragsnaturschutz ist ein erfolgreiches Naturschutzinstrument, in vielen Ländern kann auf die gelungene Umsetzung der Programme geblickt werden. Auch im novellierten Bundesnaturschutzgesetz ist den vertraglichen Vereinbarungen wieder eine zentrale Rolle zugeordnet. Die Stärkung der 2. Säule (Verordnung Ländlicher Raum, VO (EU) 1257/1999) im Rahmen der Reform der EU-weiten Agrarpolitik eröffnet zudem die Chance, Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutzprogramme finanziell besser ausstatten zu können. In Deutschland stehen dazu ab 2004 zusätzliche Mittel aus der seit 2003 eingeführten fakultativen Modulation zur Verfügung, die in neu gestaltete Agrarumweltmaßnahmen fließen sollen.

Die Entwicklung von neuen Möglichkeiten und Chancen kann dabei nur begrüßt werden. Die Honorierung ökologischer Leistungen in der Landwirtschaft erfolgt im Moment überwiegend handlungsorientiert. Inwieweit leistungsorientierte Ansätze den bisherigen Programmansätzen überlegen sein können, erscheint zumindest interessant und bedarf nach wie vor eingehender Erforschung. Prinzipiell kann alles, was die aktive Partizipation fördert, nur von Vorteil für die Kooperation zwischen Naturschutz und Landnutzung sein. Vor diesem Hintergrund kann auch ein sogenannter Angebotsnaturschutz, für den Leistungen von den Akteuren im ländlichen Raum ausgeschrieben werden, akzeptanzfördernd wirken.

Ein besonderes Augenmerk sollte daher auf die Diskussion um die Verbesserung und Weiterentwicklung bestehender Programme gerichtet werden. Sinnvoll ist dies v.a. dort, wo sie an ihre Grenzen stoßen: bei der Akzeptanz in der Landwirtschaft, bei der Verwaltungsfähigkeit, bei der Wirksamkeit der Maßnahmen für den Naturschutz und bei den Finanzierungsmöglichkeiten für Programme. Im vorliegenden Tagungsband wird die gesamte Bandbreite an Verbesserungsnotwendigkeiten dargestellt und es werden Lösungsvorschläge aus der Praxis konkretisiert. Die Zielvorgaben von Seiten des Naturschutzes sind meist deutlich formuliert, das Ausmaß der ökologischen Wirksamkeit von Maßnahmen bedarf ständiger Überprüfung und Anpassung. Eine rege Diskussion um Fachbeiträge zu diesem Thema war das Ergebnis der vom BfN geförderten Tagung. Mit diesem Band sollen nun die Beiträge sowie die Diskussionsergebnisse auch zur öffentlichen Diskussion gestellt werden. Wir hoffen, damit einen Beitrag zu einer effektiven Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes zu leisten.

Prof. Dr. Hartmut Vogtmann
Präsident des Bundesamtes für Naturschutz

Rahmenbedingungen des Vertragsnaturschutzes im europäischen Kontext

ANDREAS PÖLKING

Naturschutz ist kein eigener Politikbereich in der EU. Anders als beispielsweise die Agrarpolitik mit einer eigenen Generaldirektion und einer langen Tradition als wichtiges Aufgabengebiet in der Gemeinschaft der Mitgliedsstaaten ist Naturschutz eine Querschnittsaufgabe, die in verschiedenen Kernpolitikfeldern berücksichtigt werden soll. Vertragsnaturschutz ist eine besondere Variante im Naturschutz, die auf einer Kooperation mit Flächennutzern – in der Regel Landwirten – beruht. Daher finden sich vor allem im Arbeitsbereich der Agrarpolitik Regelungen zur Ausgestaltung des Vertragsnaturschutzes. Dass im Rahmen von Agrarfördermaßnahmen diese Regelungen aus der ‚landwirtschaftlichen Sicht' geschaffen wurden, wird an vielen Punkten deutlich. Im vorliegenden Beitrag soll erläutert werden, welche Rahmensetzungen es für Vertragsnaturschutz auf EU-Ebene gibt, welche gute Ideen es in einzelnen Mitgliedsländern gibt, Naturschutzziele und Landwirtschaft zu verbinden und abschließend werden die Vorschläge der EU Kommission für eine Revision der europäischen Agrarpolitik – bezogen auf den Naturschutz vorgestellt.

1 Geschichte und Entstehung von Programmen

1.1 Ein geschichtlicher Rückblick

Bereits mit den römischen Verträgen im Jahre 1957 wurde die Grundlage für eine gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in der Gemeinschaft der damals noch fünf Mitglieder gelegt. Anfang der 60'er Jahre wurde dann in zwei Verordnungen festgelegt, wie die Finanzierung dieser gemeinsamen Agrarpolitik vonstatten gehen soll (VO Nr. 25 und 26 aus dem Jahre 1962). Es wurde geplant, die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit dem Instrument eines Fonds EAGFL mit seinen zwei Abteilungen Ausrichtung und Garantie, vorzunehmen. Noch heute sind dieser Fonds neben den Strukturfonds EFRE und ESF, die im Jahre 1988 hinzugekommen sind, sowie dem FIAF aus dem Jahre 1993 (Strukturfondsreform) die Hauptinstrumente zur Steuerung der EU-Politik. Nach einer unsäglichen Phase der Überschussproduktion und Verwaltung (bzw. Vernichtung) wurde dann im Jahre 1992 eine grundlegende Änderung der EU-Agrarpolitik eingeleitet, die bis heute weiterwirkt und auch fortgeschrieben wird. Diese neue Politik ist gekennzeichnet von einer Abkehr jeglicher Überschussproduktion, einer Orientierung bzw. Abstimmung der Produktion mit dem Weltmarkt (WTO) sowie einer abnehmenden Bedeutung der Marktordnung und einer zunehmenden Bedeutung der Struktur- und Umweltpolitik (vgl. auch Abb. 1).

In den folgenden zwei Tafeln sind die Ziele der Strukturpolitik (links) sowie die wichtigsten Aufgaben der Fonds (rechts) dargestellt. Bestechend ist, dass sich die gesamte EU-Strukturpolitik mit diesen wenigen Zielen gestalten lässt. Zur letzten Reform der Strukturfonds konnten diese Ziele sogar noch einmal auf drei zusammengefasst werden[1].

[1] Da die vergangene Förderperiode in vielen Bereichen noch stark nachwirkt und die damaligen Ziele jetzt inhaltlich auf die drei neuen Ziele verteilt sind, wird hier der ehemalige Zielkatalog vorgestellt.

Nr. 1: Entwicklung von Regionen mit Entwicklungsrückstand (EFRE, ESF, EAGFL – A)

Nr. 2: Umstellung von Regionen mit rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung (EFRE, ESF)

Nr. 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (ESF)

Nr. 4: Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben (ESF)

Nr. 5: Reform der Agrarpolitik
- a: Beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen (EAGFL-A)
- b: Förderung des ländlichen Raumes (EAGFL-A, ESF, EFRE)

Nr. 6: Entwicklung sehr dünn besiedelter Gebiete: Finnland und Schweden. Erhalt der Bevölkerung ≥ acht Einwohnern pro Quadratkilometern

- **EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung)**

— gewerbliche Wirtschaft

— Infrastruktur

— KMU, endogene Potentiale

— Pilotprojekte

ab 1999: Transeuropäische Netze in den Bereichen Verkehr, Energie, Telekommunikation,
Ziel 1: Erziehungs- und Gesundheitswesen,
Ziel 1, 2, 5b: Forschung und Entwicklung

- **ESF (Europäischer Sozialfonds)**

— berufliche Bildung und Beratung

— Anstellungs-, Existenzgründungsbeihilfen

— innovative Vorhaben in der Berufsbildung

ab 1999: Ziel 1: Ausbildungssystem, Ziel 1, 2, 5b: Weiterbildung und Beratung v. Arbeitskräften, insbesondere in KMU, Forschung, Technik. Ziel 3, 4: Bildung, Qualifizierung, Umschulung

- **EAGFL (Europäischer Agrarfonds)**

- Ziel 1, 5b: Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft

- Ziel 5a: Anpassung der Agrarstrukturen (insbes. Betriebe, Verarbeitung, Vermarktung), Flächenstilllegung, umweltgerechte Produktion

ab 1999: Ziel 1, 5b: dauerhafte und umweltverträgliche Raumentwicklung, Dorfsanierung, Vorbeugung gegen Naturkatastrophen,
Ziel 5a: Effizienz der Betriebsstrukturen **(ab 1999: Reform der Strukturfonds: neuer Fonds FIAF)**

1.2 Prinzipien der gemeinschaftlichen Programmplanung

Die Umsetzung der EU-Agrar- und Strukturpolitik erfolgt nach einheitlichen Prinzipien, die in verschiedenen Mitteilungen der EU-Kommission erläutert werden. Diese Prinzipien können auch als ‚Leitlinien' verstanden werden, die bei der Erstellung von Planungsdokumenten wie operationellen Programmen oder gemeinschaftlichen Förderkonzepten beachtet werden müssen. Vor allem bei der Evaluierung (Wirksamkeitskontrolle) wird geprüft, ob die nachfolgend beschriebenen Prinzipien erfüllt waren.

1.2.1 Kohärenz

Hiermit ist die Übereinstimmung der jeweiligen Politik des Sektors mit den übrigen Bereichen der Gemeinschaftspolitik, insbesondere der gemeinsamen Agrarpolitik gemeint. Dabei wird unterschieden in eine ‚innere Kohärenz' und eine ‚äußere Kohärenz'. Das Prinzip der inneren Kohärenz meint, dass ein Programm in sich schlüssig sein muss und die geplanten Maßnahmen geeignet sein müssen, die Ziele zu erreichen. Mit ‚äußerer Kohärenz' wird die Übereinstimmung der Politik mit den anderen Politiken (insbesondere für den gleichen Raum) bezeichnet.

1.2.2 Konzentration

Hierunter ist die Fokussierung auf die Ziele 1 und 5 a und b des ehemaligen Zielkatalogs gemeint, also die Beseitigung von Gefällelagen in der Agrarstruktur sowie die Entwicklung ‚rückständiger' Regionen. Nach dem Grundsatz der Konzentration auf einzelne Ziele wurde im Jahre 1999 auch eine Strukturfondsreform durchgeführt und von den ursprünglichen sechs bzw. sieben Zielen wurden noch drei Ziele belassen. Der EAGFL ist in seiner Zuständigkeit mit der Abteilung ‚Ausrichtung' dem Ziel eins („Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand") sowie mit

seiner Abteilung ‚Garantie' dem Ziel zwei („Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen") zugeordnet (vgl. VO 1260/1999).

1.2.3 Subsidiarität

Mit diesem Prinzip wird der Politikansatz der ‚optimalen Zuständigkeit' realisiert. Es sollen in der Hierarchie von Brüssel über den Nationalstaat bis in die Regionen immer auf der Ebene die Entscheidungs- und Umsetzungskompetenz angesiedelt sein, die in optimaler Weise die Belange (der Zielgruppe) erfüllen. Dass es hierüber zwischen den Akteuren der jeweiligen Hierarchiestufe beträchtliche Meinungsverschiedenheiten gibt, liegt auf der Hand.

1.2.4 Freiwilligkeit

Die Teilnahme an den Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume erfolgt nach dem Prinzip der Freiwilligkeit. Ein Bundesland bzw. eine Region erstellt freiwillig ein Programmplanungsdokument, ein Endbegünstigter (Landwirt) stellt freiwillig einen Antrag auf Teilnahme, ein Vertrag im Rahmen des Vertragsnaturschutzes kommt freiwillig zustande. Der Motor für die Beteiligung ist das Benefit-Sharing. Kritiker des Cross-Compliance – der Verbindung von Ausgleichszahlungen mit umweltpolitischen Zielen – argumentieren, dass mit diesem Schritt das Prinzip der Freiwilligkeit verletzt wird.

1.3 Zur Entwicklung der zweiten Säule

Vertragsnaturschutzmaßnahmen im Rahmen der EU-Agrarpolitik können nur im Bereich der sogenannten zweiten Säule gefördert werden. Diese zweite Säule beinhaltet umweltpolitische Maßnahmen sowie die Entwicklung ländlicher Räume. Zur Agrarreform im Jahre 1992 wurden diese Maßnahmen noch ‚Flankierende Maßnahmen' genannt, da sie die hauptsächliche Agrarpolitik ‚flankieren' sollten (vgl. VO (EWG) 2078/1992). Heute, zehn Jahre später, sind diese flankierenden Maßnahmen zu einer eigenständigen Säule in der Agrarpolitik der EU geworden. Somit trägt die Verordnung auch den Titel „Entwicklungsprogramm ländlicher Raum" (VO (EU) 1257/1999). Wenngleich immer noch beklagt wird, dass die Säule eher ein Säulchen bzw. ein dünner Stecken ist, geht die Entwicklung eindeutig in diese Richtung. Dieser Wechsel der Politik wurde von HOFREITHER (2000) anschaulich in der folgenden Grafik dargestellt.

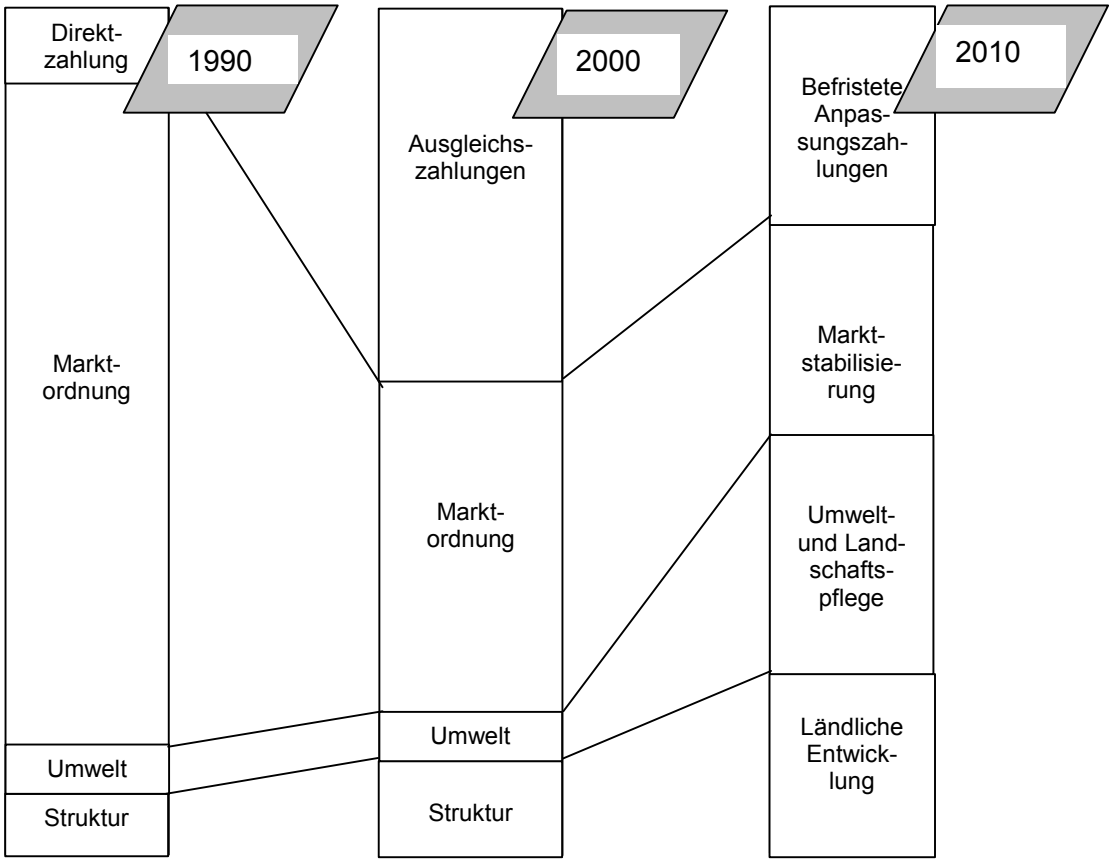


Abb. 1: Abnehmende Bedeutung der (Agrar-) Marktordnung in der EU und steigende Bedeutung der Struktur- und Umweltpolitik nach Hofreither (2000)

1.4 Von der Idee zur Umsetzung – Die Programmplanung

Die EU-Politik wird in Verordnungen, Richtlinien und Gesetzen wirksam. Während Richtlinien nach einer Übergangszeit von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden müssen, d.h. durch die Mitgliedsstaaten mit eigenen Gesetzen ‚erfüllt' werden müssen, wirken Verordnungen und Gesetze unmittelbar. Im Falle der Agrar- und Strukturpolitik basiert die Realisierung der Verordnungen jedoch auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Theoretisch kann eine Region (in Deutschland entspricht der Region die Gebietskulisse Bundesland) auf die Förderungen aus Brüssel verzichten und kein eigenes Entwicklungsprogramm vorlegen.

Grundsätzlich sind zwei Wege bei der Umsetzung von (EU-kofinanzierten) Projekten denkbar. Einmal legt der Nationalstaat oder die Region ein Programmplanungsdokument vor, die Kommission entscheidet und der Plan kann umgesetzt werden. Andererseits gibt es die Gemeinschaftsinitiativen (Programme wie Life, LEADER oder INTERREG). Die Initiative hierfür geht von der Kommission selbst aus und die Hauptgedanken werden in einem Grünbuch dargelegt. Nach einem Konsultationsprozess mit den Gemeinschaftsmitgliedern werden dann durch die Mitgliedsländer Programme für die Umsetzung dieser Initiativen in ihren Ländern an die Kommission gesandt und durch die Kommission genehmigt.

2 Zur Umsetzung der Entwicklungsprogramme in der EU – Gute Ideen verschiedener Nachbarn

2.1 Gute Ideen aus Frankreich

2.1.1 Landbewirtschaftungsvertrag

In diesen Verträgen wird in einem Wirtschaftsteil die betriebswirtschaftliche Entwicklung wie z.B. geplante Investitionen und Betriebszweigentwicklungen und in einem Umweltteil der Beitrag des Betriebes zur Verbesserung des Umwelt und Naturschutzes in der Region festgelegt. Die Kommissionen, die als Vertragspartner auf Seiten der öffentlichen Hand auftreten, sind so genannte landwirtschaftliche Orientierungskommissionen. Diese sind jedoch auch mit Vertretern anderer, nicht landwirtschaftlicher Akteure in der Region besetzt. Die mit den Kommissionen geschlossenen Verträge sind für die Landwirte eine Art Betriebsentwicklungsplan und bieten eine gute Sicherheit. Selbstverständlich kann die Kommission nicht völlig neue Dinge in den Vertrag schreiben, sondern nur solche, die in dem Departamentskatalog aufgeführt sind, welche sich wiederum an nationale Vertragstypen orientieren.

2.1.2 Kollektivprojekte

Die Landbewirtschaftungsprojekte sind in Kollektivprojekte eingebunden. Dieses sind Initiativen von Verbänden, der örtlichen Verwaltung, Interessengemeinschaften etc. mit speziellen Zielen. Ein Kollektivprojekt von Wasserversorgungsverbänden zum Beispiel wird sich mit dem Ziel „Verbesserung des Wasserschutzes“ befassen, ein Kollektivprojekt von Naturschutzverbänden widmet sich dem Ziel, etwas für den Naturschutz zu erwirken. Die Kollektivprojekte werden ebenfalls in den Orientierungskommissionen beraten und haben als Partner auf der Fläche die Landwirte.

2.1.3 Landwirtschaftliches Orientierungsgesetz

Dieses nationale Gesetz beinhaltet u.a., dass Lizenzen zur Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Fläche vergeben werden. Mit diesen Lizenzen oder Bewirtschaftungsberechtigungen steuert der Staat die agrarstrukturelle Entwicklung und gibt der Landwirtschaft Orientierung (vgl. ROGER & PÖLKING 2002; FINCK-KESSLER 2002). Geplant ist, dass nur solche Bewirtschafter eine Bewirtschaftungslizenz erhalten, die eine hinreichend große Fläche bewirtschaften können, um eine Familie zu ernähren, andererseits jedoch auch industrielle Strukturen (Agrarfabriken) wenigstens in ihrer Neugründung verhindert werden können.

2.2 Österreich

Österreichs Agrarpolitik hat sich schon vor Jahren darauf eingestellt, dass sie sich nicht am Weltmarkt sondern an den besonderen Bedingungen der Bergbauern zu orientieren hat. Die zweite Säule ist in Österreich stärker als die erste und die Maßnahmen der zweiten Säule umfassen allein innerhalb des Art. 33 eine Anzahl von 37 Maßnahmen. Die Eckpfeiler der österreichischen Agrarpolitik sind in der folgenden Darstellung zusammengefasst (siehe Kasten).

2.2.1 ÖPUL

Die Grundsätze österreichischer Agrarpolitik:

- Horizontaler Ansatz, d.h. Erhalt der Landwirtschaft überall
- Leistungsabgeltung, d.h. auch die Entlohnung anderer Leistungen, wie Landschaftserhalt
- Substanzsicherung, d.h. Erhalt des Bestandes auf den Betrieben
- Wettbewerbsverbesserung, d.h. Förderung von Verarbeitung und Vermarktung
- Ökologisierung, d.h. u.a. Förderung des Bioanbaus

Dieses österreichische Programm für Umwelt und Landwirtschaft (ÖPUL) nimmt den größten Raum ein in dem österreichischen Entwicklungsprogramm ländlicher Räume (EPLR). Ein Hauptgrund liegt darin, dass mit diesem Programm der horizontale Ansatz realisiert wird. Die so genannte Grund- oder Elementarförderung sieht nur relativ geringe Auflagen vor (höchstens 2 GVE/ha und max. 170 kg N/ha), die fast jeder Landwirt in Österreich leicht erfüllen kann. Zusätzlich ist die Teilnahme an dieser Grund- oder Elementarförderung die Voraussetzung für die Teilnahme an den meisten anderen Programmteilen. Daher sind auch tatsächlich über 90 % aller österreichischen Landwirte mit Verträgen an diesem Programm beteiligt. Eine einzigartige Akzeptanz, die alle zu Mitarbeitern an der ÖPUL-Idee machen. Kritiker werfen diesem Ansatz den hohen Mitnahmeeffekt vor. Allerdings verpflichten sich die Landwirte zu einem ‚Verschlechterungsverbot', d.h. für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Vertragsunterzeichnung dürfen sie ihre Tierbestände und ihre Düngeintensität nicht steigern.

2.2.2 Ökopunkte

Dieses Programm, das nur auf Niederösterreich beschränkt ist, macht den Versuch, eine ‚leistungsgerechte Bewertung' des Umwelt- und Naturschutzbeitrages der Landwirtschaft vorzunehmen. Alle Strukturen, Arten und positiv zu bewertenden Elemente der Kulturlandschaft werden mit positiven Punkten saldiert, alle negativen und belastenden Zustände mit negativen Punkten. Am Jahresende wird dann Bilanz gezogen und je nach positivem Punktestand werden Vergütungen gezahlt. Dieser Vorschlag ist jedoch leider sehr schwer zu handhaben, da er einen ungeheuren Aufwand in der Erfassung und Kontrolle mit sich bringt. Je tiefer die naturschutzfachliche Begründung der Kriterien und Elemente ist, um so unhandlicher und bürokratischer wird auch ein Programm. In Niederösterreich führte diese Situation zu einem 30seitigen Ökopunktebewertungsschlüssel und 60 Formularausfüllhelfern, die den Landwirten helfen, die Anträge auszufüllen.

2.3 Irland

In Irland werden individuelle Betriebsentwicklungspläne mit einem unabhängigen Berater (einem sog. Planner) gemeinsam mit den Landwirten erarbeitet, die dann als Grundlage für die Förderung eingereicht werden. In diesen Plänen werden sowohl die betriebswirtschaftlichen als auch die naturschutzrelevanten Entwicklungsmöglichkeiten und –wünsche der Betriebsleiterfamilien berücksichtigt. Ein ähnliches Modell war im Rahmen des Förderprogramms umweltgerechte Landbewirtschaftung (FUL) in Rheinland-Pfalz mit den freiberuflichen FUL-Beratern angedacht. Leider wird dort dieses System nicht konsequent entwickelt, sondern gerade im Bereich der Beratung und Begleitung der Betriebsleiter immer weiter beschnitten.

3 Vorschläge der EU-Kommission zum Mid-Term-Review mit Relevanz für den Naturschutz[2]

CO_2-Kredit:	45 Euro /ha für den Anbau von Energiepflanzen auch auf Stilllegungsflächen, sofern ein Vertrag mit einem Verarbeiter besteht
Rindfleisch:	Wirkungsvollere Cross-Compliance-Bestimmungen Stärkung der Qualitätsfleischerzeugung im Rahmen der 2. Säule
Entkopplung:	Eine einzige - produktionsentkoppelte - betriebsbezogene Einkommenszahlung (kann aufgeteilt werden in Betrieb und Fläche)
Cross-Compliance:	Gute Fachliche Praxis wird verbindlich
Flächenstilllegung:	Fortsetzung der Flächenstilllegung (10 %), jedoch nicht rotierend, sondern langfristig; keine Ausnahme mehr für Non-Food-Pflanzen
Umweltaudit:	Betriebsbezogene Audits für alle Betriebe ab 5 000 Euro/a Fördersumme; Stoffstromanalysen
Dynamische Modulation:	Einführung der dynamischen Modulation von 3 %/a bis zu 20 % insgesamt (Einsparungen verbleiben bei den Mitgliedsstaaten); Deckelung auf 300 000 Euro/Betrieb
Lebensmittelqualität:	Anreize für Landwirte, sich an Qualitätssicherung und Zertifizierung zu beteiligen; Erzeugergemeinschaften zur Absatzförderung werden unterstützt, auch für Bio-Anbau
Tierschutz:	Neue Tierschutzmaßnahmen zusammen mit Agrarumweltmaßnahmen
Agrarumweltmaßnahmen:	Anhebung der EU-Kofinanzierungssätze auf 60 % bzw. 85 % in Ziel-1 Gebieten

[2] Die ausführlichen Vorschläge der EU-Kommission können per e-mail beim Autor angefordert werden: info@agroplan.de

4 Literatur

HOFREITHER, M.F., 2000: EU-Erweiterung und GAP – die Optionen. Agrarische Rundschau 5/200. S. 6-13.

PÖLKING, A., 2002: Förderung einer naturverträglichen ländlichen Entwicklung in Europa – ein Blick zum Nachbarn Österreich. BfN-Skripten Nr. 64.

ROGER, M und A. PÖLKING, 2002: Integration von Naturschutzbelangen in die Agenda 2007 – Erfahrungen aus Frankreich. BfN-Skripten (in Vorbereitung).

ANDREAS PÖLKING
agroplan
Am Exer 10
38302 Wolfenbüttel
Tel. 05331-902771
info@agroplan.de

Naturschutz – das Waisenkind der Agrarumweltmaßnahmen

KARIN REITER, WOLFGANG ROGGENDORF

Agrarumwelt- und Naturschutzmaßnahmen nach der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) 1257/99)

Mit den Berliner Beschlüssen vom 26.03.1999 zur Agenda 2000 wurde eine Fortsetzung und Vertiefung der EU-Agrarreform von 1992 eingeleitet. Die Reform zielt in erster Linie auf mehr Marktorientierung in der Gemeinsamen Agrarpolitik ab, daneben aber auch auf eine stärkere Berücksichtigung von Umweltzielen sowie auf eine zunehmende Integration von Maßnahmen zur Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums. Die stärkere Marktorientierung wird im Rahmen der Markt- und Preispolitik verfolgt, die unter der Agenda 2000 als sogenannte „1. Säule“ bezeichnet wird. Mit der „2. Säule“, die die strukturpolitische Entwicklung des Ländlichen Raum verfolgt, wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass nur mit einer ganzheitlichen Förderung des ländlichen Raums dessen grundlegenden Strukturprobleme zu lösen sind. Auch wenn der 2. Säule der Agrarpolitik mit der Agenda 2000 eine wichtigere Bedeutung beigemessen wird und diese zukünftig zunehmen wird, liegt der finanzielle Schwerpunkt mit ca. 85 % des EAGFL nach wie vor auf der 1. Säule.

Das zentrale Regelwerk zur Förderung und Entwicklung der ländlichen Räume der 2. Säule stellt die VO (EG) 1257/99 dar. Sie bündelt eine Vielzahl von Rechtsverordnungen der vergangenen Förderperiode, wie beispielsweise die Förderinhalte der flankierenden Maßnahmen der Agrarreform aus dem Jahr 1992 (Agrarumwelt, Erstaufforstung, Vorruhestand) sowie die Vorläuferverordnungen der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Investitionenbeihilfe für landwirtschaftliche Betriebe. Festzustellen ist, dass mit der Verordnung (EG) 1257/99 primär bereits bestehende Förderbereiche der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik fortgesetzt werden, Förderzeiträume und –inhalte jedoch jetzt mit dem Ziel der Schaffung größtmöglicher Synergien aufeinander abgestimmt sind.

Die Verordnung (EG) 1257/99 gliedert sich in neun Förderschwerpunkte, die folgend gelistet sind. Während die Kapitel I bis VIII den Agrar- und Forstsektor im engeren Sinne als Förderberechtigte festlegen, hebt die Förderung nach Kapitel IX auf den landwirtschaftsnahen ländlichen Raum ab. Die Teilnahme an der Förderung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

Übersicht 1: Förderung nach VO (EG) 1257/99

Kapitelbezeichnung laut VO (EG) 1257/99	Förderinhalt
Kap. I	Einzelbetriebliche Investitionsförderung landwirtschaftlicher Betriebe
Kap. II	Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte
Kap. III	Förderung von Berufsbildung- u. Qualifikationsmaßnahmen von Landwirten und anderen in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen
Kap. IV	Vorruhestandsbeihilfen für ältere aus der Landwirtschaft scheidende Landwirte
Kap. V	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
Kap. VI	Agrarumweltmaßnahmen: Beihilfen für landwirtschaftliche Produktionsverfahren, die auf den Schutz der Umwelt und auf die Erhaltung des ländlichen Lebensraums ausgerichtet sind
Kap. VII	Investitionsbeihilfen zur Verbesserung der Verarbeitung und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, mit dem Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
Kap. VIII	Beihilfen für die Forstwirtschaft mit dem Ziel der Erhaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Funktion der Wälder in ländlichen Gebieten
Kap IX	Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten[1]

Die Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums wurde in Deutschland auf Bundesländerebene als Entwicklungspläne Ländlicher Raum (EPLR) umgesetzt. Sie definieren das Förderangebot des jeweiligen Bundeslandes und legen im indikativen Finanzplan die geplanten jährlichen Fördersummen fest.

[1] Kapitel IX listet eine Vielzahl von Fördertatbeständen, diese entsprechen in etwa der ehemaligen Ziel-5b-Förderung „Unterstützung ländlicher Gebiete mit Abwanderungsproblemen“ (siehe Übersicht 2).

Die Förderinhalte der VO (EG) 1257/92 und ihre Relevanz für den Umweltschutz

Auf den ersten Blick ist offensichtlich, dass insbesondere die Förderung nach Kapitel VI – Agrarumweltmaßnahmen - auf Umweltschutzziele abhebt. Generell kann hierbei zwischen Förderinhalten unterschieden werden, die primär dem abiotischen Ressourcenschutz dienen und solchen, die den biotischen Ressourcenschutz zum Ziel haben. Die letztgenannte Maßnahmengruppe soll folgend als Naturschutzmaßnahmen definiert werden.

Neben dem Kapitel VI beinhalten auch die anderen Kapitel Umweltschutzaspekte. Die folgende Übersicht zeigt, inwieweit positive Naturschutzaspekte aber auch -konflikte durch die Förderung nach den anderen Kapiteln der VO 1257/99 (EG) entstehen können.

Übersicht 2: Naturschutzorientierung der Förderung nach der VO (EG) 1257/99

Kapitel VO (EG) 1257/99	Naturschutzorientierung	Konflikte
Einzelbetriebliche Investitionsförderung	möglich: z. B. Investitionen für Landschaftspflege, in keinem BL Förderschwerpunkt	möglich: indirekte Wirkung, wenn erhöhte Nutzungsintensität auf der LF entsteht
Junglandwirteförderung		möglich: s. Investitionsförderung
Qualifizierung	möglich: Bildungsmaßnahmen mit Focus auf Naturschutz/ Landschaftspflege	
Vorruhestand	neutral	neutral
Ausgleichszulage		
– benachteiligte Gebiete	möglich: indirekte Wirkung, wenn Flächen, die von Produktionsaufgabe bedroht sind, weiter bewirtschaftet werden (Offenhaltung der Landschaft)	
– Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen	ja, Förderschwerpunkt	
Agrarumweltmaßnahmen	ja, Förderschwerpunkt. Weitere Ziele: abiotischer Ressourcenschutz, ästhetischer Umweltschutz	
Verarbeitung u. Vermarktung	Vermarktung regionaler Produkt oder von spezifischen Produkten aus besonderes schützenswerten Gebieten	möglich: indirekte Wirkung, wenn die Intensität der landwirtschaftlichen Produktion erhöht wird
Forstwirtschaft		
– Aufforstung	möglich: als indirekte Wirkung z.B. bei Etablierung von standortangepassten Aufforstungen	möglich, wenn Flächenkonkurrenz zwischen Naturschutzflächen und Aufforstungsflächen besteht
– sonstige forstwirtschaftlichen Maßnahmen	möglich, z.B. durch Förderung Erhöhung des Totholzanteils	

Fortsetzung Übersicht 2 nächste Seite

Kapitel VO (EG) 1257/99	Naturschutzorientierung	Konflikte
Anpassung und Entwicklung ländlicher Räume		
– Bodenmelioration		möglich, z. B. wenn Feuchtstandorte mit naturschutzfachlichem Wert melioriert werden
– Flurbereinigung	möglich, wenn z. B. Flurbereinigungsverfahren mit explizitem Ziel Naturschutz durchgeführt werden, auch mögliche Nebeneffekte bei anderen Flurbereinigungsverfahren	möglich, z. B. wenn Flächenkonkurrenz zwischen klassisch zu bereinigenden Flächen und Naturschutzflächen auftritt
– Betriebsführungsdienste	neutral	neutral
– Vermarktung Qualitätserzeugnisse	möglich, z. B wenn Produkte aus Naturschutzgebieten im Markt positioniert werden – Gütezeichen	
– Grundversorgung	neutral	neutral
– Dorferneuerung	möglich: naturschutzfachliche Aspekte können in die Dorferneuerung einfließen	
– Diversifizierung		
– ldw. Wasserressourcen	möglich, Förderschwerpunkt ist der Wasserschutz, pos. Wirkung auf biotische Ressourcen denkbar z. B. durch Wiedervernässung	
– ldw. Infrastruktur (Wegebau)	möglich: z. B. bei Anlage oder Verbesserung von Saumrandbiotopen	möglich: z. B. durch die Trennwirkung der geschaffenen Wege
– Fremdenverkehr u. Handwerk	möglich, wenn Natur als „Wert“ für Fremdenverkehr ins Förderkonzept einfließt	möglich: bei Flächenkonkurrenz
– Schutz der Umwelt	ja, Förderschwerpunkt	
– Katastrophenschutz (Hochwasser)	möglich als Nebeneffekt, wenn Deichrückverlagerungen durchgeführt werden	möglich: bei Flächenkonkurrenz zw. Naturschutz und Landwirtschaft, da Katastrophenschutz dem Erhalt des landwirtschaftlichen Produktionspotentials dient

Quelle: REITER (2002), in Anlehnung an OSTERBURG (2001)

Einen wichtigen Parameter zur Abschätzung der Relevanz des biotischen und abiotischen Ressourcenschutzes stellt neben der inhaltlichen Ausgestaltung die finanzielle Ausstattung der Förderung dar. Die folgende Übersicht stellt den prozentualen Finanzanteil der Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen am Gesamtbudget für die Entwicklung des ländlichen Raums dar. Die Angaben beruhen auf den indikativen Finanzplänen der Länder. Bei den Plänen handelt es sich um Planangaben, die tatsächlichen Werte können abweichen.

Übersicht 3: Anteil des Budgets für Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen[1] am Gesamtbudget Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG)1257/99

	SH	NI	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BB	MV	SN	ST	TH
Anteil Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (%)	10	26	56	50	39	56	36	53	37	28	38	18	35

1) Budgetansatz für Agrarumweltmaßnahmen (Kapitel VI), Ausgleichszulage für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Kapitel V), Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes (Kapitel IX, 11. Tiret) sowie reine Landesmaßnahmen, soweit in den EPLR angegebenen

Quelle: OSTERBURG, B. und U. STRATMANN (2002)

Für die Bewertung der relativen Ausgaben für Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen ist von Bedeutung, dass die Umsetzung der VO (EG) 1257/99 in den alten und neuen Bundesländern voneinander abweicht. Die neuen Bundesländer sind als Ziel-1-Gebiete, also als Gebiete mit Entwicklungsrückstand eingestuft. Sie haben im stärkeren Maß als die alten Bundesländer die Möglichkeit neben den Finanzierungsmöglichkeiten des EAGFL auf die weiterreichenden Finanzierungsansätze des Europäischen Sozialfonds (ESF) und Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zuzugreifen. Die Fördermaßnahmen dieser Fonds spiegeln sich in den operationellen Ziel-1-Programmen (OP) der neuen Länder wider. So werden Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung und Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der neuen Bundesländern im Gegensatz zu den alten nicht aus dem EAGFL-Garantie, sondern aus dem EAGFL-Ausrichtung finanziert und fließen in das OP ein. Dieser Finanzierungsansatz hat für die fünf Länder zur Folge, dass aus der VO (EG) 1257/99 nur noch die verbleibenden und noch nicht im operationellen Programm enthaltenen Förderinhalte über die VO (EG) 1257/99 abgedeckt werden, nämlich die Kapitel IV bis VI (Vorruhestand, Ausgleichszulage, Agrarumweltmaßnahmen) und VIII (Forstwirtschaft). Insofern ist die Bezugsgröße zur Bemessung der relativen Ausgaben für Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen zwischen den alten und neuen Ländern eine andere. Die große Bedeutung der Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen lässt sich daran festmachen, dass ihr Finanzvolumen in allen der dargestellten Länder mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt mehr als 25 % der Gesamtausgaben beträgt. In der Gruppe der alten Bundesländer ist der relative Anteil für Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen mit mehr als der Hälfte des gesamten Finanzansatzes in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg am höchsten. Thüringen plant 45 % des Gesamtvolumens für Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen ein. Für die Förderperiode 2000 bis 2006 beläuft sich der geplante Kofinanzierungsansatz der EU für die alten Bundesländer auf 4,1 Mrd. €, für die neuen auf 1,2 Mrd. €.

Im Folgenden werden die Kapitel der VO (EG) 1257/99 dargestellt, deren explizites Ziel der Umweltschutz ist.

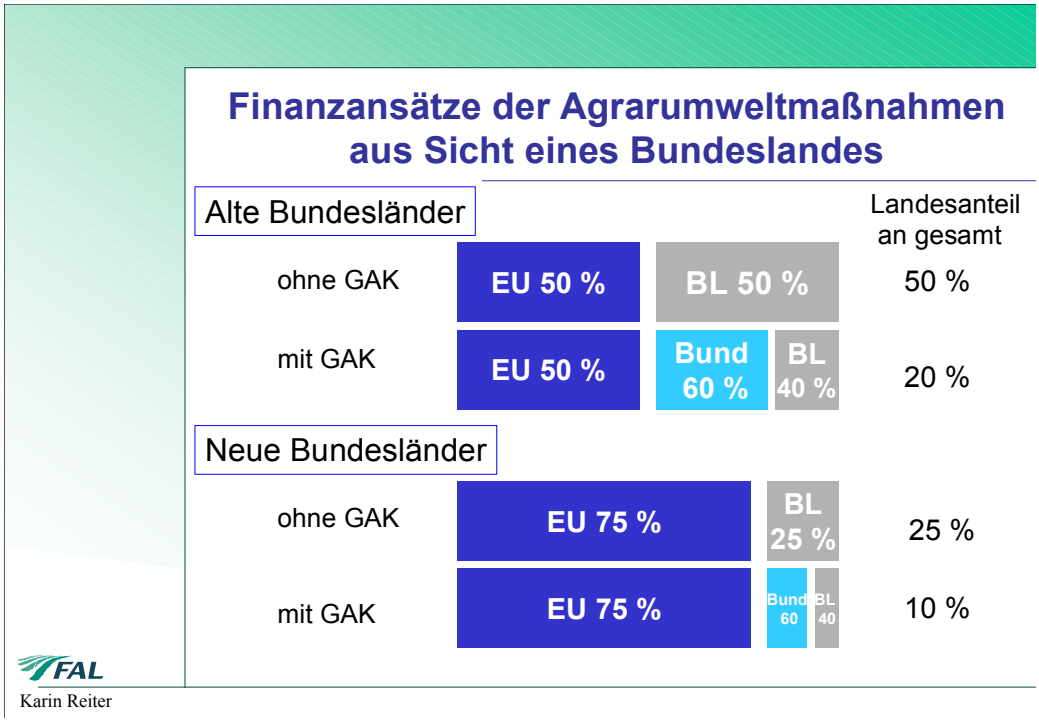
Agrarumweltmaßnahmen (Kapitel VI)

Als Agrarumweltmaßnahmen (AUM) sind laut Verordnungstext alle flächengebundenen Maßnahmen zu fassen, die dem abiotischen und biotischen Ressourcenschutz sowie landschaftsästhetischen Zielen dienen. Die Verpflichtungen der AUM müssen über die Anwendungen der guten landwirtschaftlichen Praxis hinausgehen (Art. 23). Der Verpflichtungszeitraum beträgt i. d. R. 5 Jahre. Endbegünstigt sind ausschließlich Landwirte. Die Agrarumweltmaßnahmen müssen eindeutig definiert und überprüfbar sein. Die maximalen Beihilfen je Hektar liegen für einjährige Kulturen bei 600 €, für mehrjährige Sonder-

kulturen bei 900 € und für sonstige Flächen wie bspw. Grünland bei 450 €. Wie für alle Beihilfen nach der VO (EG) 1257/99 beträgt der Kofinanzierungssatz durch die EU für die neuen Bundesländer max. 75 % und für die alten max. 50 %. Ein Überschreiten der Förderhöchstgrenzen für AUM ist mit Genehmigung der Kommission als sogenannter top up (Art. 51, Abs. 4) zulässig, der Zusatzbetrag wird allerdings durch die EU nicht kofinanziert. Für jeden Fördertatbestand musste innerhalb des EU-Genehmigungsverfahrens eine Prämienkalkulation vorgelegt werden, die Kommission toleriert eine Anreizkomponente für die AUM in Höhe von bis zu 20 % des Prämienbetrages.
Damit ist der Verordnungstext des Kapitels so gestaltet, dass vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten bestehen, was auch der Vergleich der Agrarumweltprogamme der einzelnen Mitgliedsländer der EU zeigt (s. dazu Beitrag von Andreas Pölking in diesem Band). Eine Prioritätensetzung hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der AUM seitens der Kommission besteht nicht.
Vor diesem Hintergrund ist die starke Ähnlichkeit der deutschen Agrarumweltprogramme untereinander auffällig. Diese lässt sich u. a. damit erklären, dass die Förderung flächengebundener Extensivierungsmaßnahmen Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe für Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) ist. Der Finanzierungssatz des Bundes beträgt für die folgenden Agrarumweltmaßnahmen 60 %:

- extensive Produktionsverfahren bei Dauerkulturen,
- extensive Grünlandnutzung,
- ökologische Anbauverfahren,
- mehrjährige Stilllegung.

Der von den Ländern aufzubringende Eigenanteil beträgt, insofern die Extensivierungsmaßnahmen auch als Agrarumweltmaßnahmen nach der VO (EG) 1257/99 kofinanziert werden, für die alten Bundesländer 20%, für die neuen Bundesländer 10 %. Die Abbildung 1 stellt aus Sicht der Länder die relative Vorzüglichkeit von EU- und GAK-kofinanzierten AUM dar. Vor dem Hintergrund knapper Landeskassen ist nachvollziehbar, dass „ärmere“ Bundesländer die Agrarumweltmaßnahmen stark auf GAK-Maßnahmen beschränken, während reichere Bundesländer deutlich über den Förderkanon der GAK hinausgehen. Dies sind beispielsweise Maßnahmen zum Erosions- und Wasserschutz, Förderung von Mulchsaat- und Festmistverfahren. Reine Naturschutzmaßnahmen sind nicht Bestandteil der GAK, da der Naturschutz alleinig der Länderhoheit unterliegt. Eine Sonderstellung nimmt zumindest hinsichtlich ihrer eindeutig positiven Wirkungen für den Naturschutz die GAK-Maßnahme „mehrjährige Flächenstilllegung“ ein.



Der länderübergreifende Vergleich der EPLR zeigt, dass alle Bundesländer Agrarumweltmaßnahmen nach Kapitel VI der VO (EG) 1257/99 anbieten. Große Bedeutung erfahren hierbei die horizontalen Extensivierungsmaßnahmen ökologischer Landbau und Förderung der extensiven Grünlandnutzung. Diese werden i. d. R. ohne Gebietskulisse angeboten, der Mittelabfluss ist entsprechend hoch. Naturschutzmaßnahmen sind Programmbestandteil aller Bundesländer außer in Berlin. Die Maßnahmen unterliegen meistens entweder einer Gebietskulisse oder sind nur für bestimmten Habitate wie bspw. Magerrasen zulässig. Auffällig ist, dass die Beihilferegelung häufig sehr detailliert ausgestaltet sind oder/und in weitere Untervarianten unterteilt sind.

Ausgleichszulage für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Kapitel V)

Nach Art. 16 der VO (EG) 1257/99 kann ein Ausgleich für naturschutzrechtliche Nutzungseinschränkungen gewährt werden, deren rechtliche Grundlage EU-Recht ist. Dies gilt derzeit für Schutzgebiete nach Vogelschutz- und nach Fauna-Flora-Habitatrichtlinie. Endbegünstigte sind ausschließlich Landwirte, der Bewilligungszeitraum umfasst ein Jahr. Der maximale Kofinanzierungssatz durch die EU beträgt 200 €, Überschreitungen dieser Obergrenze sind als top ups nach Genehmigung durch die Kommission zulässig. Im Gegensatz zu den Agrarumweltmaßnahmen nach Kapitel VI mussten Prämienkalkulationen zur Rechtfertigung der Beihilfehöhe nicht vorgelegt werden, eine Anreizhöhe ist demzufolge nicht geregelt. Bei dieser Variante der Ausgleichzulage handelt es sich um einen neuen Förderansatz, der von neun Ländern (HH, HB, SH, NI, NW, BY, BB, ST, TH) umgesetzt wurde.

Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten - 11. Tiret: Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes (Kapitel IX)

Fördertatbestände zum Schutz der Umwelt werden nach Kapitel IX - 11. Tiret im Verordnungstext nicht weiter definiert. Entscheidend ist jedoch der Hinweis, dass nur solche Maßnahmen aufgenommen werden dürfen, die nicht in den Bereich der anderen Kapitel (hier insbesondere Kapitel V - Ausgleichszulage für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen und VI - Agrarumweltmaßnahmen) fallen. Endbegünstigte, Vertragszeitraum und maximale Kofinanzierungshöhe sind nicht definiert. Die Programmierung der Länder zeigt, dass die Kommission Maßnahmen genehmigt hat, die im Gegensatz zu den Agrarumweltmaßnahmen des Kapitels VI nicht wiederholt (jährlich) durchzuführen sind. Dies können beispielsweise sein: Flächenankäufe zu Natur- oder Wasserschutzzwecken, naturnahe Gewässergestaltung, Modellvorhaben zu nichtwissenschaftlichen Zwecken. Die Kommission hat keine Fördertatbestände genehmigt, die periodisch sich wiederholende Pflegemaßnahmen festlegen, deren Endbegünstigte Nicht-Landwirte sind. Damit ist es nicht möglich, den Kreis der Endbegünstigten flächengebundener Agrarumweltmaßnahmen auf Nicht-Landwirte auszudehnen, was für Naturschutzmaßnahmen sehr interessant wäre, da einige Flächen im Besitz von Umweltverbänden sind.

Die Analyse der Entwicklungspläne zeigt, dass die realisierten Fördertatbestände nach Kapitel XI – 11. Tiret weit gefächert sind, das Potential der Förderung in den einzelnen Plänen der Länder jedoch nicht ausgeschöpft wurde. Dies ist sicherlich darin begründet, dass zum Zeitpunkt der Programmierung nicht absehbar war, welche Fördertatbestände von der Kommission als Kapitel IX- 11. Tiret konform angesehen werden. Die Programmierung einzelner Bundesländer zeigt weiterhin, dass die Kapitel-XI-Maßnahmen genutzt werden, um die Agrarumweltmaßnahmen nach Kapitel VI zu flankieren und zu ergänzen. Damit wird im besonderen Maß dem Anspruch der Kommission nachgekommen kapitelübergreifende Synergien zu erzeugen.

Administrative Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen

Neben der öffentlichen Förderung, die anteilig von der EU und dem Land getragen wird, entstehen zusätzliche volkswirtschaftliche Kosten, die durch die administrative Umsetzung der EPLR verursacht werden. Diese werden nicht durch die EU mitfinanziert. Diese Kosten fallen sowohl in den Behörden als auch beim Endbegünstigten an. Sie stellen die Summe aus Informations(beschaffungs)kosten plus Berichts- und Kontrollkosten dar.

Der Verwaltungsaufwand bei den Behörden, der mit der Umsetzung der EU-konfinanzierten Agrarumweltmaßnahmen entsteht, ist durch Vorgabe eng umrissener Berichts- und Kontrollpflichten der EU-Kommission determiniert. Diese sind:

- ein stark formalisiertes Genehmigungsverfahren der EPLR, welches sowohl die Erstgenehmigung als auch Änderungsanträge beinhaltet,
- jährlich zu erstellende Berichtspflichten über den Bewilligungsstand der einzelnen Kapitel und Maßnahmen (Lageberichte und Monitoring),
- Aufbau eines Kontroll- und Zahlstellensystems nach den Regularien der EU,

- Evaluierungspflicht des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum nach vorgegebenem Bewertungsschema zur Abschätzung der Zielerreichung und Wirkung der einzelnen Fördertatbestände.

Spezifikum der Agrarumweltmaßnahmen nach Kapitel VI ist, dass diese als flächengebundene Maßnahmen dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) der EU unterliegen. Das InVeKoS wurde ursprünglich für die geregelte Abwicklung der Flächenzahlungen eingeführt, die dem Ausgleich des Abbaus der Preisstützungen bei den grand culture im Zuge der Agrarreform des Jahres 1992 dienen. Es regelt die Dokumentation der ausgleichsberechtigten Flächen sowie Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Mittlerweile findet es auch Anwendung für die Prämienzahlung der Agrarumweltmaßnahmen des Kapitels VI der VO (EG) 1257/99.

Deutlich wird, dass im Vergleich zu reinen Landesmaßnahmen eine stärkere Formalisierung hinsichtlich der administrativen Umsetzung der EPLR für die Verwaltung besteht. Neben den Landeshaushaltsordnungen sind zusätzlich auch die Verwaltungsregularien der Europäischen Union zu erfüllen.

Die Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen und ihr Einfluss auf Verwaltungskosten

Die Verwaltungskosten lassen sich in zwei Kostenblöcke, nämlich in fixe und variable Kosten unterteilen. Fixe Kosten entstehen unabhängig vom Fördervolumen. Fixe Verwaltungskosten sind beispielsweise Kosten, die für die Erstellung von Genehmigungsunterlagen der EPLR, den Aufbau eines EU-konformen Verwaltungs-, Dokumentations-, Kontroll- und Zahlstellensystems und für die jährliche Berichtserstattung an die Kommission entstehen. Variable Verwaltungskosten stellen im Fall der Agrarumweltmaßnahmen Kosten dar, die mit steigender Förderfläche zunehmen (z. B. höherer Genehmigungs- und Kontrollaufwand). Um die Vergleichbarkeit der Verwaltungskosten zwischen den einzelnen Agrarumweltmaßnahmen herzustellen, werden sie einer Bezugseinheit zugeordnet (Verwaltungskosten je ha Förderfläche oder je € öffentlicher Mittel).
Die Verwaltungskosten der Länder sind i. d. R. nicht oder wegen unzureichender Erfassungstiefe nur ansatzweise bekannt. Insofern lassen sich nur Konstellationen ableiten, bei denen mit vergleichsweise hohen Verwaltungskosten je Flächeneinheit zu rechnen ist. Diese sind

- sehr detailliert ausgestaltete Agrarumweltmaßnahmen und
- kleine Maßnahmen mit geringer Förderfläche.

Für die erste Fallgruppe gilt, dass die Maßnahmen wahrscheinlich eine hohe Treffsicherheit aufweisen und keine oder nur geringe Mitnahmen entstehen. Die Detailliertheit der Ausgestaltung hat jedoch im Gegenzug zur Folge, dass der Kontrollaufwand je geförderte Flächeneinheit steigt und damit die variablen Verwaltungskosten. Die hohen relativen Verwaltungskosten je Flächeneinheit der zweiten Fallgruppe lassen sich aus der Tatsache ableiten, dass die fixen Verwaltungskosten nur auf eine geringe Förderfläche umgelegt werden.

Einige Naturschutzmaßnahmen der Bundesländer zeichnen sich dadurch aus, dass sie beide Fallkonstellationen auf sich vereinen. Sie sind erstens sehr detailliert ausgestaltet und/oder weisen mehrere Unter-

varianten auf. Zweitens ist die potentielle Förderfläche nur gering. Die Verwaltungskosten je geförderter Flächeneinheit sind somit vergleichsweise hoch.

Höhere Verwaltungskosten sind per se nicht negativ zu bewerten. Denn es gilt, dass bei der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen ein Optimierungskalkül durchzuführen ist, dass sowohl die öffentlichen Ausgaben in Form von Prämienzahlungen als auch die oben genannten zusätzlich anfallenden Kosten berücksichtigt. Die Summe ist bei definiertem Umweltziel einer Fördermaßnahme zu minimieren. Da die Verwaltungskosten jedoch in der Praxis nicht bekannt sind, muss eine Berechnung der volkswirtschaftlichen Kosten immer unvollständig bleiben.

Erste Gespräche mit den Länderverwaltungen zeigen, dass insbesondere in den Verwaltungseinheiten eine Überlastung der Verwaltungsangestellten zu verzeichnen ist, die vorher nicht mit der Umsetzung von EU-kofinanzierten Programmen betraut waren. Hierfür lassen sich im Wesentlichen zwei Ursachen nennen. Erstens konnte infolge der Kofinanzierung durch die Europäische Kommission die geförderte Fläche mit Agrarumweltmaßnahmen deutlich erhöht werden, hieraus resultiert unmittelbar auch ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Die Personalausstattung der Verwaltungseinheiten wurde jedoch häufig nicht entsprechend angepasst. Erschwerend wirkt zusätzlich, dass einige Verwaltungseinheiten gleichzeitig einen zeitaufwendigen Lernprozess im Umgang mit den EU-Regularien zur Abwicklung der Programme durchlaufen. Die Konsequenz ist, dass einige Verwaltungen nach ihren Aussagen nur noch oder überwiegend mit der reinen Abwicklung der Programme beschäftigt sind, beratende Aufgaben ebenso in den Hintergrund rücken wie die Ausarbeitung neuer oder ergänzender Maßnahmen. Dieser Aspekt stimmt insofern bedenklich, da insbesondere eine verminderte fachliche Beratung die Umweltwirkung der Maßnahmen negativ beeinflussen könnte.

Aufwendungen der Informationsbeschaffung und Antragstellung bei den Endbegünstigten

Die beim Endbegünstigten entstehenden Informations- und Antragskosten bei der Teilnahme an Agrarumweltprogrammen werden bei Akzeptanzanalysen aufgrund von methodischen Schwierigkeiten häufig vernachlässigt. Als wesentliches Entscheidungskriterium für eine Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen wird überprüft, ob die gewährte Prämie Deckungsbeitrags- oder Gewinnverluste kompensiert. Während dieser Ansatz für Maßnahmen, bei denen der Landwirt eher große Flächenanteile seiner landwirtschaftlich genutzten Fläche einbringen kann, wie z. B. Förderung der Grünlandextensivierung noch vertretbar sein mag, gilt dies für Maßnahmen nicht, bei denen die durchschnittliche potentielle Förderfläche je Antragsteller gering ist. Dies sind i. d. R. naturschutzfachliche Maßnahmen, die auf einzelne (seltene) Habitate oder vergleichsweise kleine Gebietskulissen beschränkt sind. Die durchschnittliche potentielle Förderfläche je Begünstigten beträgt meist nur wenige Hektar. Die Antragskosten je geförderter Flächeneinheit sind somit relativ hoch. Allein dieser Tatbestand kann auf potentielle Antragsteller abschreckend wirken. Erste Multiplikatorenbefragungen zeigen weiterhin, dass Landwirte folgende Aspekte negativ beurteilen:

- schwer verständliche Antragsunterlagen,
- Querverweise auf Gesetzestexte mit Fundstelle, ohne dass deren Inhalt ausgeführt wird,

- Antragstellung und Abwicklung in Einzelanträgen bei unterschiedlichen Verwaltungseinheiten statt zentraler Sammelanträge.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die VO (EG) 1257/99 vielfältige Möglichkeiten eröffnet Umweltschutzaspekte in die Förderung des ländlichen Raums zu integrieren. Hervorzuhebende Kapitel sind hierbei die Kapitel V, VI und IX 11. Tiret. Durch die Mitfinanzierung von Agrarumweltmaßnahmen hat sich das Fördervolumen der Agrarumweltmaßnahmen und damit auch der Naturschutzmaßnahmen deutlich erhöht. Die hohe Priorität des abiotischen und biotischen Ressourcenschutzes spiegelt auch die Gewichtung der Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen innerhalb des Gesamtbudgets der VO (EG) 1257/99 wider.

Literatur

OSTERBURG, B. UND URSULA STRATMANN: Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union. Agrarwirtschaft 51 (2002) Heft 5, S. 259-279

KARIN REITER
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume
der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft,
Bundesallee 50
38116 Braunschweig,
e-mail:Karin.Reiter@fal.de
Tel.:0531/596-5221

Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft

ELKE BERTKE, SONJA-KATERINA HESPELT & CHRISTOPH TUTE

1 Einleitung - Agrarpolitischer Hintergrund

Der im Juli 2002 von der europäischen Kommission vorgelegte Midterm-Review und die z.T. weitreichenden Vorschläge zur Umgestaltung und Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zeigen, dass sich v.a. aufgrund der EU-Osterweiterung die agrar- und naturschutzpolitischen Rahmenbedingungen innerhalb der GAP verschieben werden (KOMMISSION DER EUPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002). So ist – auch aufgrund der WTO-Verhandlungen - zu erwarten, dass die „green box"-fähige zweite Säule der GAP, zu der auch Agrarumweltmaßnahmen gehören, in der kommenden Agraragenda ab 2006 eine Aufwertung erfahren wird. Aber auch unabhängig von WTO-Verhandlungen, Diskussionen um einen Subventionsabbau oder der Umschichtung von Fördermitteln gibt es einige Gründe, die für einen Ausbau und die Weiterentwicklung von Agrarumweltmaßnahmen sprechen. Dass die Landwirtschaft als größte Flächennutzerin in der Bundesrepublik Deutschland Landschaften und Naturräume prägt und – über die Produktion von Nahrungsmitteln und Non-Food-Rohstoffen hinaus – positive multifunktionale Leistungen für die Gesellschaft erbringt, scheint Konsens zu sein (OECD 2001). Ebenso ist von einer großen Bereitschaft der Bevölkerung auszugehen, eben diese Leistungen zu honorieren (EORG 2002). Derzeit erfolgt die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft in Deutschland überwiegend handlungsorientiert, mit Ausnahme des im Rahmen des MEKA II durchgeführten Förderprogramms „Artenreiches Grünland" in Baden-Württemberg.

Die Honorierung ökologischer Leistungen anhand der Erfüllung von Handlungsauflagen bringt jedoch spezifische Nachteile mit sich. So ist die ökologische Effektivität der Maßnahmen hinsichtlich der Förderung der Artenvielfalt kritisch zu sehen und die Landwirtin / der Landwirt muss sich Handlungsreglementierungen unterwerfen. Weiterhin wird kein Anreiz dafür gegeben, eigenes ökologisches Fachwissen und Innovationspotential einzubringen, um bessere Umwelteffekte zu erzielen. Aus diesen Gründen werden in Wissenschaft und Politik seit einiger Zeit Konzepte zur ergebnisorientierten Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft diskutiert und gefordert (AGRA-EUROPE 2002; SRU 2002; NIEDERSÄCHSISCHE REGIERUNGSKOMMISSION 2001; HAMPICKE 2000; SRU 1996; KNAUER 1992; STREIT et. al. 1989). Ergebnisorientiert zu honorieren bedeutet, dass von der Landwirtin/dem Landwirt ein ökologisches Gut als Ergebnis einer ökologischen Leistung freiwillig erbracht wird. Der Vorteil für die Betriebe liegt darin, dass im Rahmen der Betriebsplanungen selbständige produktionstechnische Entscheidungen getroffen werden können. Honoriert wird das ökologische Ergebnis. In einer weiteren Diskussion wird im Hinblick auf die Fortentwicklung von Agrarumweltprogrammen für eine stärkere Regionalisierung der Maßnahmen plädiert (SRU 2002; EWERS 2000; MÜLLER 2000; RUDLOFF 2000; NÖRR & OPPERMANN 1997; HAGEDORN 1996; SRU 1996; LECHELER 1993). Die Integration lokaler Akteurinnen und Akteure kann die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen und bedeutet, dass lokales Wissen in die Gestaltung mit einfließt. Insofern wird dieser Ansatz auch dem Subsidiaritätsprinzip durch eine Rückübertragung von Gestaltungs-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen auf die regionale Ebene gerecht. Ein weiterer Vorteil der Regionalisierung von Agrarumweltprogrammen ist in der Berücksichtigung landschaftstypischer Besonderheiten zu sehen.

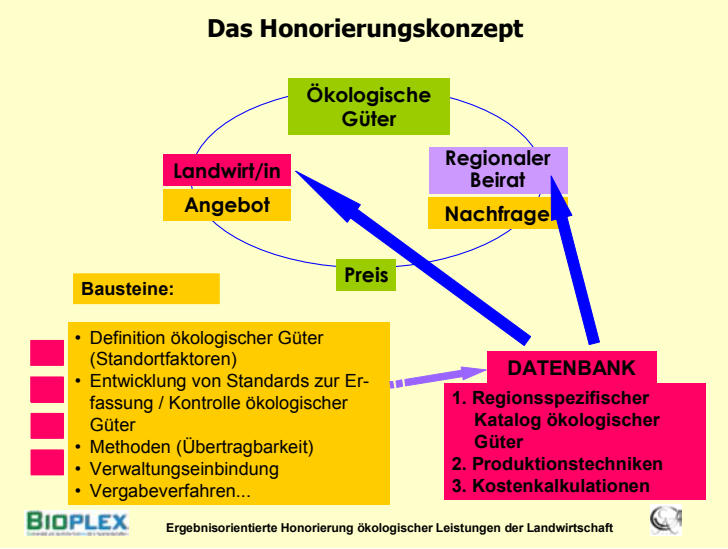
Es ist also prüfenswert, ob der kommunalen Ebene in Form von Gebietskörperschaften, aber auch lokalen Akteurinnen und Akteuren als „Primäradressaten“ (THOMAS 2001) eine größere Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen zukommen sollte.

2 Das Forschungsprojekt

Vor dem oben dargestellten agrarpolitischen Hintergrund ist ein am Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen laufendes Forschungsprojekt zu sehen[1] (GEROWITT & MARGGRAF 2001). Inhalt ist die Entwicklung eines regionalisierten und ergebnisorientierten Honorierungskonzeptes für ökologische Leistungen der Landwirtschaft.

In diesem interdisziplinär ausgerichteten Forschungsprojekt werden sozioökonomische, agrarökologische, pflanzenbauliche und betriebswirtschaftliche Schwerpunkte gesetzt. Das Projekt ist praxisorientiert und transdisziplinär angelegt. Als Projektregion wurde der Landkreis Northeim in Südniedersachsen gewählt, der naturräumlich in das „Weser- und Leinebergland“ einzuordnen ist. Der Landkreis wird durch den Solling, das Sollingvorland, das Harzvorland, Beckenlandschaften und Talniederungen größerer Fließgewässer wie Leine, Ruhme und Ilme geprägt. Die Vielfalt der Landschaft spiegelt sich in der unterschiedlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung wider, die von überwiegend intensiver Nutzung in Gebieten mit guten Ertragspotentialen (Lößbecken, Talauen) bis zu extensiver Nutzung im Bereich des Hügel- und Berglandes reicht und bietet für das Forschungsprojekt deshalb weitgespannte Möglichkeiten.

Ziel ist es, am Beispiel dieser Region – zusammen mit lokalen Akteurinnen und Akteuren – ein praxistaugliches ergebnisorientiertes Honorierungssystem für ökologische Güter zu entwickeln, wobei die potentielle Übertragbarkeit des Konzeptes auch auf andere Regionen ein wichtiger Aspekt der Arbeit ist. Die lokalen Akteurinnen und Akteure sind über einen Regionalen Beirat eingebunden, in dem alle relevanten Gruppen vertreten sind: Kommunalpolitiker/innen des Kreistages Northeim, Naturschutz- und Landwirtschaftsverwaltungen sowie Interessenverbände aus den Bereichen Naturschutz, Landwirtschaft und Grundeigentümer. Der Regionale Beirat vertritt dabei in der praktischen Umsetzung des Konzeptes die regionale öffentliche Nachfrage nach ökologischen Gütern. Das Engagement aller Beteiligten wird fortlaufend über die Formulierung gemeinsamer Zielstellungen gesichert. Diskutiert werden im Regionalen Beirat regionsspezifisch für den Landkreis Northeim definierte ökologische Güter, Produktionstechniken und –kosten sowie Fragen der Verwaltungsumsetzung des Konzeptes. Um die eingesetzten Mittel im Zuge des



[1] Das Projekt wird vom BMBF im Rahmen des Förderschwerpunktes BIOLOG gefördert und ist eingebunden in das Kooperationsforschungsvorhaben BIOPLEX (Biodiversität und räumliche Komplexität in Agrarlandschaften unter Global Change) der Georg-August-Universität Göttingen und der Justus-Liebig-Universität Giessen.

ergebnisorientierten Honorierungskonzeptes ökonomisch effizient zu verteilen, ist ein wesentlicher Punkt die Erzeugung von Wettbewerb unter den landwirtschaftlichen Betrieben, die als Anbieter der ökologischen Güter auftreten. Da die öffentliche Hand alleinige Nachfragerin ist, wird eine Ausschreibungskomponente integriert, die es dem Regionalen Beirat als Nachfrager der Güter ermöglicht, vergleichbare Leistungen zu einem möglichst günstigen Preis „einzukaufen“ (DEUTSCHE LANDWIRTSCHAFTS-GESELLSCHAFT & WWF 2002; MELLO 2002; PLIENINGER 2001; WEIGEL 1992).
Die Verwaltungsanbindung soll transaktionskostenmindernd in Anlehnung an bestehende Verwaltungsstrukturen im Bereich der Agrarförderung erfolgen. Unterstützend sowohl für die Angebots- (Landwirt/innen) als auch Nachfrageseite (Regionaler Beirat) und die Verwaltungen wird eine Datenbank entwickelt, die als Infotool für die Beteiligten dient.

2.1 Ökologische Güter

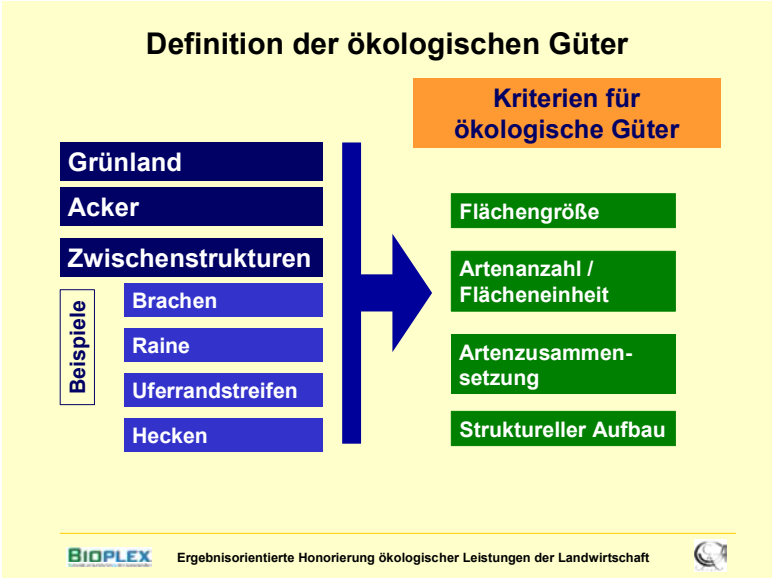
Vorangestellt sei zunächst die Frage, in welchen Bereichen ökologische Leistungen erbracht bzw. ökologische Güter als Ergebnisse dieser Leistungen produziert werden können. Denkbar ist sowohl der Bereich des abiotischen als auch des biotischen Ressourcenschutzes. Ökologische Güter müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllen, um sich für das hier vorgestellte ergebnisorientierte Honorierungssystem zu eignen. Zu diesen Voraussetzungen zählt zunächst das Freiwilligkeitsprinzip: Landwirtschaftliche Betriebe sollen die Güter auf freiwilliger Basis anbieten können, d.h. es dürfen keine ordnungsrechtlichen Regelungen bestehen, welche die Produktion eines Gutes betreffen. Dieses Prinzip beinhaltet ebenso, dass weder für die Gesellschaft noch für die Umwelt ein Schaden entstehen darf, wenn sich Landwirte und Landwirtinnen nicht für den Produktionszweig „Ökologische Güter“ entscheiden. Ein weiterer Aspekt ist die Möglichkeit der eindeutigen betrieblichen Zuordnung der Güter und die einfache sowie zeitsparende Erfassung und Kontrolle, um Transaktionskosten möglichst gering zu halten. Die Erhebung der ökologischen Güter auf den Betriebsflächen soll vom Landwirt bzw. von der Landwirtin als Produzent/in und Anbieter/in der Güter selbst vorgenommen werden. Aus diesem Grund müssen die Güter anhand transparenter und leicht zu erfassender Kriterien definiert sein. Wie bei heutigen Agrarumweltprogrammen sind auch in diesem ergebnisorientierten Honorierungssystem stichprobenartige Kontrollen im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) notwendig (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001). Um die Justitiabilität der Güter zu gewährleisten, werden für diese Kontrolle, die seitens einer Verwaltungsbehörde vorgenommen wird und für die Erhebung der Güter durch den landwirtschaftlichen Betrieb einheitliche Verfahren entwickelt. Bei der Definition der ökologischen Güter ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass ihre Produktion Maßnahmen erfordert, die über die „Gute fachliche Praxis“ hinausgehen.

Die abiotischen Ressourcen Boden, Wasser, Luft erfüllen die oben genannten Voraussetzungen für ökologische Güter nicht. Zum einen sind i.d.R. aufwendige Analysen zur Erfassung und Kontrolle dieser Güter erforderlich, was wiederum mit hohen Transaktionskosten verbunden wäre und zum anderen ist auch die Zuordnung des Gutes bei Grund- und Oberflächengewässern sowie Luft zum individuellen Produzenten nicht eindeutig möglich. Daraus lässt sich folgern, dass der abiotische Ressourcenschutz effizienter durch handlungsorientierte Programme gefördert werden kann. Außerdem werden im Bereich der abiotischen Ressourcen bereits viele Umweltqualitätsziele bzw. Handlungsanweisungen durch das Ordnungsrecht vorgegeben, sodass auch der freiwilligen Produktion ökologischer Güter in diesen Bereichen Grenzen gesetzt wären (WILHELM 1999).

Hinsichtlich der biotischen Ressourcen kann sich die Fauna in Abhängigkeit von der jeweiligen Zielart grundsätzlich für eine ergebnisorientierte Honorierung eignen. Dieses zeigt bspw. ein Forschungsprojekt an der Universität Leiden, in dem Landwirte und Landwirtinnen nach dem Bruterfolg von Wiesenvögeln auf der Betriebsfläche honoriert wurden (MUSTERS et al. 2001). Als Grundlage für das hier vorgestellte Konzept wird die ergebnisorientierte Honorierung der faunistischen Artenvielfalt jedoch als problematisch eingeschätzt, da die einzelbetriebliche Zuordnung nicht immer möglich ist und für die zum Teil aufwendigen Erhebungsmethoden oftmals Experten hinzugezogen werden müssen (z.B. für Insekten und Spinnen als Zielarten für Brachestreifen).

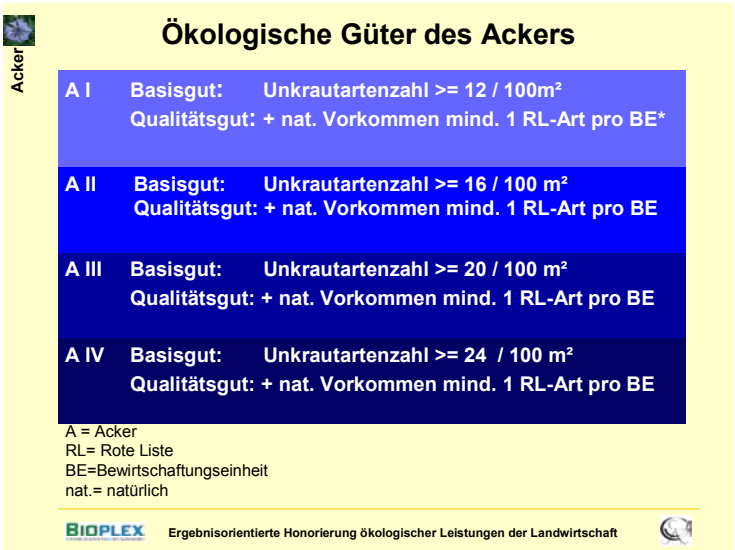
Die pflanzliche Artenvielfalt erfüllt dagegen die angeführten Voraussetzungen für ökologische Güter. Sie ist ordnungsrechtlich nicht fixiert, lässt sich den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben zuordnen und sie stellt ein transparentes Ergebnis ökologischer Leistungen dar. Außerdem eignet sich die floristische Diversität als aussagekräftiger Zeiger für einwirkende Umweltfaktoren und wird als leicht zu erfassender Indikator für die lokale organismische Gesamtbiodiversität gewertet (OBRIST & DUELLI 1998). Hieraus lässt sich die Eignung der Vegetation für eine ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen ableiten.

Mit den ökologischen Gütern auf den Produktionsflächen Acker und Grünland sowie den Gütern der Zwischenstrukturen unterscheiden wir drei Güterarten. Bei den Gütern der Zwischenstrukturen handelt es sich um Strukturelemente, die außerhalb der Acker- und Grünlandnutzung auf landwirtschaftlichen Flächen produziert werden. Eine Sonderstellung nehmen dabei Streuobstwiesen ein, da sie einen Biotopkomplex aus Grünland und lockerem Gehölz-bestand bilden. Die einzelnen Güter können qualitativ unterteilt werden in ein Basisgut, das bestimmte Mindestanforderungen erfüllt und ein Qualitätsgut, welches über das Basisgut hinaus z. B. durch das zusätzliche Auftreten von gefährdeten Pflanzenarten charakterisiert ist.



Um die Justitiabilität zu gewährleisten und um den Aufwand für die Erhebung und die Kontrolle gering zu halten, wurden die Güter anhand möglichst einfach messbarer und eindeutiger Kriterien definiert, wie sie auf der Folie („Definition ökologischer Güter“) in Form einer Übersicht dargestellt sind. So ist ein Basisgut der ökologischen Güter des Grünlandes bspw. dann erreicht, wenn - verteilt auf dem Schlag - eine bestimmte Mindestartenanzahl pro definierter Flächeneinheit vorhanden ist. Um das Qualitätsgut zu erzielen, müssen zusätzlich bestimmte Pflanzenarten der regionalen Grünlandtypen auftreten, die an extensive Bewirtschaftungs- und Nutzungsweisen sowie spezielle Standortverhältnisse angepasst sind.
Die Festlegung der einzelnen Kriterien für die unterschiedlichen Güter erfolgte u.a. anhand von Forschungsarbeiten zu den Auswirkungen von Extensivierungsmaßnahmen auf die Flora, ökologischen Bewertungsverfahren sowie anhand von Publikationen zur Anlage, Pflege und Wirkung von Strukturelementen. Zur Definition der ökologischen Güter des Grünlandes wurden darüber hinaus Vegetationskartierungen im Landkreis Northeim sowie Befragungen zur Bewirtschaftung und Nutzung der untersuchten Grünlandflächen durchgeführt, um die Datengrundlage zu erweitern.

Um die Vorgehensweise bei der Definition ökologischer Güter näher zu erläutern werden im Folgenden exemplarisch die ökologischen Güter des Ackers vorgestellt:
Die Produktion der ökologischen Güter des Ackers ist an die Produktion landwirtschaftlicher Nutzpflanzen gekoppelt und von der Bewirtschaftungsintensität sowie von den jeweiligen Standortverhältnissen abhängig.
Primäre Ziele, vor deren Hintergrund die Güter definiert wurden, sind der Erhalt und die Förderung einer vielfältigen Ackerbegleitflora auf der Produktionsfläche sowie der Schutz gefährdeter Ackerwildkräuter. Mit diesen Zielen sind positive Effekte verbunden wie der Biotopschutz für viele Tiere, die Äcker als Lebensraum nutzen sowie die Förderung von Nützlingspopulationen (PFADENHAUER 1993). Da die Produktion der Güter mit reduziertem Betriebsmitteleinsatz erfolgt, geht sie außerdem mit einer Herabsetzung des Stoffeintrages in Boden, Grund- und Oberflächengewässer einher.
Als Kriterium der Basisgüter wurde die Artenanzahl der Restverunkrautung, die nach Abschluss sämtlicher Pflanzenschutzmaßnahmen auf der Produktionsfläche verbleibt, gewählt. Die Festlegung der Artenanzahl pro Flächeneinheit für die ökologischen Güter erfolgte in Anlehnung an Forschungsarbeiten zur Segetalflora im konventionellen Landbau (ALBRECHT 1989, VAN ELSEN 1994; WALDHARDT 1994;), im integrierten Landbau (BARTH 2001; GEROWITT & KIRCHNER 2000; STEINMANN et al. 1997) und im ökologischen Landbau (FRIEBEN 1996, KÖPKE & FRIEBEN 1998; VAN ELSEN 1994) sowie anhand von Begleituntersuchungen der Ackerrandstreifenprogramme (FRIEBEN 1995, FRIEBEN 1998; VAN ELSEN 1994; WALDHARDT 1994; WICKE 1994).



Die Folie („Ökologische Güter des Ackers“) zeigt eine Auflistung der vier Güter des Ackers, die in Abhängigkeit zur Unkrautartenanzahl differenziert sind. Mit dem Erreichen der dort angegebenen Artenzahlen ist das jeweilige Basisgut erreicht. Die Artenzahl ist auf 100 m²-Parzellen bezogen, die auch für die Erhebung der Güter und die Kontrolle zugrundegelegt werden. Das ökologische Gut „Acker I“ stellt mit einer Artenzahl von zwölf je 100 m² die geringsten Anforderungen an die Produktion eines ökologischen Gutes. Es kann als sogenanntes „Einstiegsgut“ bezeichnet werden, da es insbesondere dann, wenn es nicht auf der gesamten Ackerfläche sondern nur auf Randstreifen des Ackers angeboten wird, mit relativ geringen Bewirtschaftungseinschränkungen zu erreichen ist. Dieses bedeutet aber auch, dass der Anbieter bzw. die Anbieterin mit diesem Gut nur einen vergleichsweise geringen Preis erzielen kann.
Treten auf dem Schlag zusätzlich gefährdete Ackerwildkräuter auf, ist das Qualitätsgut erreicht, welches z.B. in Form einer Prämie zusätzlich honoriert wird. Als Hilfestellung bei der Erhebung von Rote-Liste-Arten kann ein regionaler Katalog von gefährdeten Ackerwildkräutern mit den jeweils bevorzugten Standortbedingungen der Arten dienen. Dieser Katalog, der im Hinblick auf die enthaltene Artenanzahl überschaubar ist, könnte in Form eines bebilderten Handzettels dem landwirtschaftlichen Betrieb für die Erfassung der ökologischen Güter im Feld zur Verfügung gestellt werden.
Die Güter können auf Randstreifen[2], Teilflächen oder auch auf dem gesamten Ackerschlag angeboten werden. Die Kriterien der Güter müssen für die gesamte angebotene Fläche zutreffen. Das Erhebungs- und Kontrollverfahren für die ökologischen Güter des Ackers sieht eine flächengrößenabhängige Anzahl und eine bestimmte Verteilung von Kontrollparzellen (Flächengröße: 100m²) vor, wobei sich das Kontrollverfahren für Randstreifen von dem für Flächen unterscheidet. Die einzelnen Kontrollparzellen werden bei der Erhebung für einen vorher definierten Zeitraum markiert, sodass eine evtl. stattfindende Kontrolle seitens einer Verwaltungsbehörde auf den gleichen Parzellen stattfinden kann und somit zu gleichen Ergebnissen kommt wie der Landwirt bzw. die Landwirtin.
In der hier für die Güter des Ackers dargestellten Form wird in der jetzigen Projektphase ein für den Landkreis Northeim regionsspezifischer Katalog ökologischer Güter erarbeitet und zusammen mit dem Regionalen Beirat diskutiert und abgestimmt.
Der Güterkatalog wird mit entsprechenden Kostenberechungen und Vorschlägen zu Produktionstechniken Inhalt der Datenbank, die dem Regionalen Beirat, der Verwaltung und den landwirtschaftlichen Betrieben als Informationsgrundlage zur Verfügung steht. Auf dieser Basis kann der Regionale Beirat im Rahmen der praktischen Umsetzung des Honorierungskonzeptes in Abhängigkeit zum zur Verfügung stehenden Finanzbudget die Güter, die im Landkreis Priorität besitzen, nachfragen.
Bezüglich einer Übertragung des Honorierungskonzeptes auf andere Landkreise wäre die Entwicklung eines landesweiten, übergeordneten Kataloges ökologischer Güter sinnvoll, der in den jeweiligen Landkreisen auf die Region abgestimmt und entsprechend ergänzt bzw. modifiziert wird.

2.2 Die Produktion und Taxation ökologischer Güter

Die Produktion der oben dargestellten Güter und die Berechnung einer angemessenen Preisforderung für diese stellt für die landwirtschaftlichen Betriebe eine neue produktionstechnische und ökonomische Herausforderung dar. Es ist daher notwendig, den Betriebsleitern umfangreiche Hilfestellungen bei der Aus-

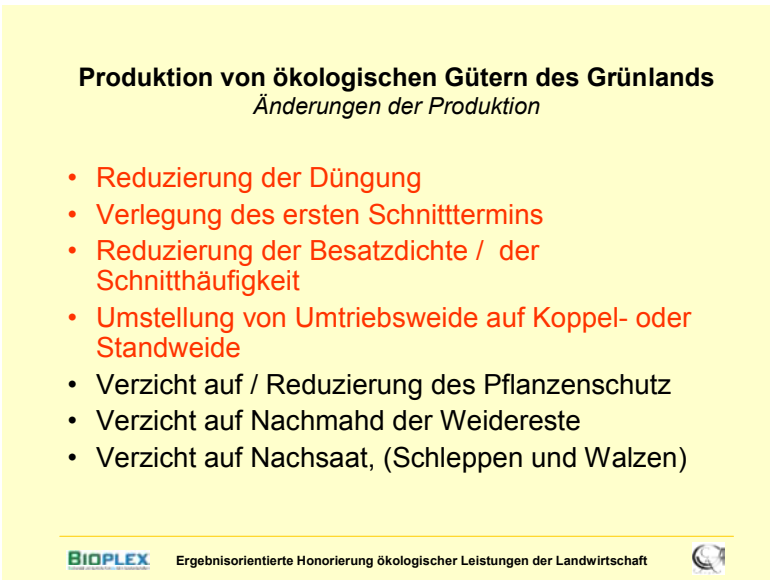
[2] in Anlehnung an das Ackerrandstreifenprogramm in Niedersachsen wurde hier eine Mindestbreite von 6 m festgelegt

wahl der geeigneten Produktionsschritte zu geben und ihnen ökonomische Daten als Grundlage für ihre Entscheidungsfindung zu liefern. Diese Entscheidungshilfen werden zu Projektende in Form der regionalen Datenbank vorliegen. Die Unterschiede in der pflanzenbaulichen Produktionstechnik im Vergleich zur derzeitigen Produktion von landwirtschaftlichen Produkten sowie deren betriebswirtschaftliche Auswirkungen sind im Folgenden für die drei Güterarten Grünland, Acker und Zwischenstrukturen dargestellt.

2.2.1 Produktionsverfahren für ökologische Güter des Grünlands

Die Auswirkungen landwirtschaftlicher Produktionsverfahren der Grünlandnutzung auf die Biodiversität wurden anhand von Extensivierungsversuchen verschiedener Bundesländer, Landwirtschaftskammern und Universitäten abgeleitet. Als Ergebnis zeigt sich, dass der Zeitpunkt der ersten Nutzung bei Schnittnutzung bzw. die Besatzdichte bei Weidenutzung einen wichtigen Einfluss auf die pflanzliche Biodiversität hat. Artenreiches Grünland lässt sich nur durch spätere Schnittermine und eine geringe Beweidungsintensität herstellen bzw. erhalten (RAHMANN 1998; VORMANN 1998; BRIEMLE ET. AL. 1993). Einen wichtigen Einfluss auf die pflanzliche Biodiversität übt auch die Düngungsstrategie des jeweiligen Betriebes aus. Nur durch eine Reduzierung der N-Düngung und eine entzugsorientierte Versorgung mit Grundnährstoffen ist die Entwicklung von artenreichen Grünlandbeständen möglich. Es ist jedoch festzustellen, dass eine angepasste Düngung zu höheren Artenzahlen führen kann, als ein völliger Verzicht auf Düngung. Dies gilt besonders für frisches, langjährig intensiv genutztes Grünland.

Als Problem bei der Wiederherstellung artenreichen Grünlands erweist sich in vielen Versuchen die sogenannte Aushagerungsphase (DYCKMANS 2000). So kann es auf Grund hoher Nährstoffvorräte Jahre dauern, bis eine extensive Nutzung zu höheren Artenzahlen und damit zum Anspruch auf Honorierung führt. Neben den Hauptfaktoren Nutzungsintensität und Düngung haben auch Maßnahmen der Narbenpflege wie Schleppen, Walzen und Nachsaat von Hochertragsgräsern und bei Weidenutzung die Weidetierart einen Einfluss auf die Artenzusammensetzung. Die biologische Vielfalt des Grünlands ist neben den natürlichen Standortfaktoren wie Bodenart und Feuchtezustand somit von einer Vielzahl von Bewirtschaftungsmaßnahmen abhängig, die der/die Bewirtschafter/in in einem ergebnisorientierten Programm steuern kann.

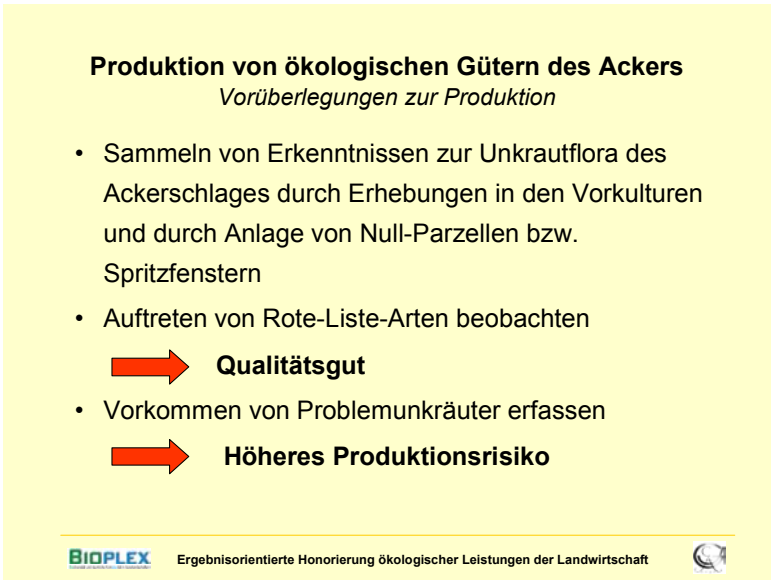


Aus ökonomischer Sicht führt eine extensive Grünlandnutzung für den teilnehmenden landwirtschaftlichen Betrieb zu Ertrags- und Qualitätsverlusten. Die Ertragsverluste resultieren aus der reduzierten Düngung und aus dem evtl. Verzicht auf Narbenpflege bzw. –verbesserung. Diese Mengenverluste bewegen sich je nach ökologischem Gut zwischen 10% und 40% des Ausgangsertrages. Die Qualitätsverluste in Form einer geringeren Energiedichte ergeben sich aus dem späteren Nutzungstermin. Sie führen dazu, dass das Futter nur noch für weniger anspruchsvolle Tiergruppen wie Mutterkühe, Ochsen oder Schafe, aber nicht mehr für Milchkühe einsetzbar ist (MÄHRLEIN 1993). Diesen

ökonomischen Verlusten stehen Einsparungen beim Einsatz von Produktionsmitteln wie Mineraldünger sowie bei den Arbeits- und Maschinenkosten gegenüber (TREPTOW 1998).
Um zu Preisvorschlägen für die ökologischen Güter des Grünlands zu kommen, wurden jeweils eine Nutzungsvariante gemäß „Guter fachlicher Praxis“ und mehrere Varianten zur Erzeugung des ökologischen Gutes betriebswirtschaftlich miteinander verglichen. Zu dem jeweiligen Differenzbetrag, der den ökonomischen Nachteil des Landwirtes / der Landwirtin darstellt, wurde ein 20%iger Zuschlag als Risikoausgleichs- und Anreizkomponente hinzugerechnet. Diese Vorgehensweise entspricht geltendem EU-Recht bei der Kalkulation von Zahlungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen (RAT DER EUROPÄISCHEN UNION 1999). Aus den verschiedenen Berechnungsergebnissen wurde eine mittlere Preisspanne als Preisvorschlag für das jeweilige ökologische Gut erarbeitet und mit dem Regionalen Beirat diskutiert.
Die Berechnungen zeigen, dass die Extensivierung bzw. Beibehaltung der Nutzung auf den ökologisch wertvollen trockenen und feuchten Standorten mit geringeren Einkommenseinbußen verbunden ist als die Extensivierung der oftmals intensiv genutzten frischen Standorte. Diese Ergebnisse sind auf das unterschiedliche maximale Ertragniveau und auf Unterschiede in der Futterqualität der jeweiligen Grünlandaufwüchse zurückzuführen.

2.2.2 Produktionsverfahren für ökologische Güter des Ackers

Bei der Honorierung von ökologischen Gütern des Ackers wird wie oben dargestellt die Artenanzahl der Ackerunkräuter als Bemessungsgrundlage herangezogen. Zur Förderung der Entwicklung von Ackerbegleitflora bedarf es einer Bewirtschaftung, die – im Vergleich zu intensiv bewirtschafteten Beständen - zu lichteren Kulturpflanzenbeständen mit geringerer Konkurrenzkraft führt. Als produktionstechnische Maßnahmen zum Erreichen dieses Zieles bieten sich die Reduzierung der Aussaatmenge, die Aussaat mit größeren Reihenabständen und die Reduzierung der frühen N-Düngung an (PLUCHER-HÄUßLING 1989). Sollte im weiteren Vegetationsverlauf eine Bekämpfung von Problemunkräutern nötig sein, kann dies in einem ergebnisorientierten Konzept vorrangig durch mechanische Unkrautbekämpfung geleistet werden (KTBL 1995; DIERAUER & STÖPPLER-ZIMMER 1994). Auch ein selektiver chemischer Pflanzenschutz gegen Problemunkräuter, wie z.B. *Alopecurus myosuroides* (Acker-Fuchsschwanz) in den getreidereichen Fruchtfolgen des Landkreises Northeim ist in einem ergebnisorientierten Konzept möglich. Langfristig kann die biologische Vielfalt auf dem Acker durch den Verzicht auf wendende Bodenbearbeitung und vielfältigere Fruchtfolgen gefördert werden (GEROWITT & KIRCHNER 2000; AMANN 1999). Ebenso tragen die Produktionsverfahren des biologischen Landbau langfristig zu einer Erhöhung der Artenzahl auf Ackerflächen bei (KORR 1997).



Betriebswirtschaftlich führen die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Rückgang der Erträge und evtl. der Qualitäten sowie zu höheren Kosten für Ernte, Aufbereitung und Trocknung. Dem stehen Einsparungen in den Bereichen Pflanzenschutz und Düngung gegenüber. Hinsichtlich der Eignung verschiedener Kulturarten für ein ergebnisorientiertes System zeigt sich eine gewisse Vorzüglichkeit von Getreidearten, da Raps und Reihenkulturen in ihrer Jugendentwicklung sehr empfindlich auf Konkurrenz durch Ackerunkräuter reagieren. Das Risiko einer Produktion von ökologischen Gütern in diesen Kulturen ist daher höher einzuschätzen als im Getreide (KERKHOF 1996).

Produktion von ökologischen Gütern des Ackers
Änderungen der Produktion

- Reduzierung der Grunddüngung
- Nichtwendende Bodenbearbeitung
- Auswahl von Kulturart und Sorte
- Saattermin
- Geringere Aussaatstärken
- Doppelte Reihenabstände
- Geringere N-Düngung besonders bei der ersten Gabe
- Reduzierung der Unkrautbekämpfung
- Verzögerte Stoppelbearbeitung

→ Verbesserte Keimbedingungen, Lichtverhältnisse und Vermehrungsmöglichkeiten

BIOPLEX Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft

2.2.3 Produktionsverfahren für ökologische Güter der Zwischenstrukturen

Im Gegensatz zu der Produktion von ökologischen Gütern des Grünlands und des Ackers handelt es sich bei den ökologischen Güter der Zwischenstrukturen nicht um Koppelprodukte der landwirtschaftlichen Produktion. Für die landwirtschaftlichen Betriebe ergibt sich die Notwendigkeit einer kompetenten Beratung, damit diese neue Form der Produktion für sie zum Erfolg führt. Betriebswirtschaftlich gesehen ist die Produktion von ökologischen Gütern der Zwischenstrukturen durch hohe Kostenunterschiede gekennzeichnet. Bei vorhandenen Zwischenstrukturen ist es für den landwirtschaftlichen Betrieb relativ einfach und kostengünstig möglich, durch gezielte Pflegemaßnahmen ein honorierungsfähiges ökologisches Gut herzustellen. Die Neuanlage ökologischer Güter der Zwischenstrukturen erfordert jedoch eine genaue Vorplanung, da es schon im Bereich der Anlagekosten z.B. bei Kosten für Pflanzenmaterial und Maschinenkosten zu großen Unterschieden kommen kann (BAYERISCHES LANDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ 1998; KTBL 1998). Im übrigen sind bei der Kalkulation des Angebotspreises die jährlichen Kosten für Pflegemaßnahmen und der entgangene Gewinn aus einer alternativ möglichen landwirtschaftlichen Nutzung zu bedenken.

Produktion von ökologischen Gütern der Zwischenstrukturen

- Bestehende Zwischenstrukturen
  - Günstige Produktionsvoraussetzungen - Geringe Kosten
  - Anreiz zur Verbesserung des Pflegezustandes
- Neuanlage von Zwischenstrukturen
  - abhängig von alternativen Produktionsmöglichkeiten
  - Hohe Kosten für Neuanlage:
  - Hohe jährliche Kosten da keine Koppelproduktion mit landwirtschaftlichen Produkten
  - Große Kostenunterschiede
  - Problem der Vertragslaufzeiten

BIOPLEX Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft

3 Zusammenfassung

Der vorliegende Text stellt ein Forschungsprojekt der Universität Göttingen zur ergebnisorientierten Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft vor. Ziel des Projektes ist es, Forderungen von Seiten der Wissenschaft und Politik nach der Einführung von ergebnisorientierten Agrarumweltprogrammen aufzugreifen und ein praxistaugliches Honorierungsverfahren zu entwickeln. Dieses ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf regionaler Ebene angesiedelt und wird im Rahmen transdisziplinärer Forschungsarbeit zusammen mit lokalen Akteurinnen und Akteuren konzipiert. Die Projektergebnisse sollen einen Beitrag zur Diskussion um die Ausgestaltung der Agraragenda ab 2007 darstellen.

4 Literaturverzeichnis

AGRA-EUROPE (2002). Leistungen der Bauern honorieren. 29/2002.

ALBRECHT, H. (1989): Untersuchungen zur Veränderung der Segetalflora an sieben bayerischen Ackerstandorten zwischen den Erhebungszeiträumen 1951/68 und 1986/88. Dissertationes Botanicae, Band 141. Berlin, Stuttgart.

AMANN, A. (1991): Einfluss von Saattermin und Grundbodenbearbeitung auf die Verunkrautung in verschiedenen Kulturen. Dissertation Universität Hohenheim.

BARTH, K. (2001): Die Ackervegetation in Anbausystemen des Göttinger INTEX-Projektes. Untersuchung der Anbauperiode 1998/99 und der Langzeitentwicklung 1990-99. Diplomarbeit, Georg-August-Universität Göttingen (unveröffentlicht).

BAYERISCHES LANDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ (1998), Kostendatei für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Merkblätter zur Landschaftspflege und zum Naturschutz, Bd. 5.

BRIEMLE, G. ET. AL. (1991): Mindestpflege und Mindestnutzung unterschiedlicher Grünlandtypen aus landschaftsökologischer und landeskultureller Sicht, Beihefte zu den Veröffentlichungen für Naturschutz und Landschaftspflege in Baden-Württemberg, Bd. 60. Karlsruhe.

DEUTSCHE LANDWIRTSCHAFTS-GESELLSCHAFT e.V. & WWF DEUTSCHLAND e.V. (2002): Die Agrarumweltprogramme - Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung. Frankfurt am Main.

DIERAUER, H.-U. & H. STÖPPLER-ZIMMER (1994): Unkrautregulierung ohne Chemie. Stuttgart.

DYCKMANS, A. (2000): Die Rückführung von Intensivgrünland in naturnahe Grünlandbestände, In: Arbeitsgemeinschaft Grünland und Futterbau, 44. Jahrestagung, Band 2, Giessen.

ELSEN VAN T. (1994): Die Fluktuation von Ackerwildkraut-Gesellschaften und ihre Beeinflussung durch Fruchtfolge und Bodenbearbeitungs-Zeitpunkt. Ökologie und Umweltsicherung 9/94. Dissertation Gh Kassel. Witzenhausen.

EORG (EUROPEAN OPINION RESEARCH GROUP) (2002): EUROBAROMETRE 57.0 - Europeans and the Common Agricultural Policy 2001 - 2002. The Agriculture Directorate-General. Brüssel

EWERS, H.-J. & H. CHRISTOPH (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Ziele, Ordnungsrahmen und instrumentelle Alternativen. Bd. 2. Berlin.

FRIEBEN, B. (1995): Effizienz des Schutzprogramms für Ackerwildkräuter. LÖBF - Mitteilungen 4/95, S. 14-19.

FRIEBEN, B. (1996): Organischer Landbau – eine Perspektive für die Lebensgemeinschaften der Agrarlandschaft? NNA Berichte, 9. Jg, Heft 2, S. 52-59, Schneverdingen.

FRIEBEN, B. (1998): Verfahren zur Bestandsaufnahme und Bewertung von Betrieben des Organischen Landbaus im Hinblick auf Biotop- und Artenschutz und die Stabilisierung des Agrarökosystems. Schriftenreihe Institut für Organischen Landbau 11, Berlin.

GEROWITT, B. & C. KIRCHNER (2000): Entwicklung und Begrenzung der Unkrautvegetation in Ackerbausystemen. In: Ackerbau in der Kulturlandschaft – Funktionen und Leistungen. Ergebnisse des Göttinger INTEX-Projektes. S. 55-74, Duderstadt.

GEROWITT, B. & R. MARGGRAF (2001): Naturschutz als Produktionszweig für die (ökologische) Landwirtschaft – Neue Wege durch die ergebnisorientierte Honorierung. BfN-Skripten 53. S. 18-23.

HAGEDORN, K. (1996): Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung. Tübingen.

HAMPICKE, U. (2000): Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung und Honorierung ökologischer Leistungen in der Landwirtschaft. In: Deutscher Rat für Landespflege: Honorierung von Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege. S. 43-49, Meckenheim.

KERKHOF, F. (1996): Betriebswirtschaftliche Beurteilung unterschiedlich umweltverträglicher Systeme des Ackerbaus. Kiel.

KNAUER, N. (1992): Honorierung „ökologischer Leistungen“ nach marktwirtschaftlichen Prinzipien. In: Z. f. Kulturtechnik und Landentwicklung 33. S. 65-76.

KÖPKE, U. & B. FRIEBEN (1998): Untersuchungen zur Förderung Arten- und Biotopschutzgerechter Nutzung und ökologischer Strukturvielfalt im Ökologischen Landbau. Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Forschungsberichte Bd. 60.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002) 394 endgültig: Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Brüssel.

KORR, V. (1997): Auswirkungen direkter und indirekter Regulierungsmaßnahmen auf Ressourcenkonkurrenz und Artenvielfalt der Unkrautflora in extensiven Landnutzungssystemen, Dissertation Universität München / Weihenstephan, FAM-Bericht 14, Aachen.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001): Verordnung (EG) NR. 2419/2001 Der Kommission vom 11. Dezember 2001. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 327/11 Brüssel.

KTBL (KURATORIUM FÜR TECHNIK UND BAUWESEN IN DER LANDWIRTSCHAFT E.V.) (HRSG.) (1995): Arbeitspapier 222 – Mechanische Unkrautregulierung. Darmstadt.

KTBL (KURATORIUM FÜR TECHNIK UND BAUWESEN IN DER LANDWIRTSCHAFT E.V.) (HRSG.) (1998): Landschaftspflege – Daten zur Kalkulation von Arbeitszeit und Maschinenkosten. 4. Auflage, Darmstadt.

LECHELER, H. (1993): Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer europäischen Union. Berlin.

MÄHRLEIN, A. (1993): Kalkulationsdaten für die Grünlandbewirtschaftung unter Naturschutzauflagen. KTBL Arbeitpapier 179, Münster-Hiltrup.

MELLO, I. A. ET.AL. (2002): Das Conservation Reserve Program der USA - Eine Möglichkeit zur effizienten Entlohnung von Umweltleistungen der Landwirtschaft? In: Berichte über Landwirtschaft. Bd. 80 (1), S. 84-93.

MÜLLER, K. B. ET. AL. (HRSG.) (2000): Nachhaltige Landnutzung im Konsens. Ansätze für eine dauerhaft-umweltgerechte Nutzung der Agrarlandschaften in Nordostdeutschland. Berlin.

MUSTERS, C.J.M. ET. AL. (2001): Breeding Birds as a Farm Product. Conservation Biology. Vol. 15, Issue 2. p. 363-369.

NIEDERSÄCHSISCHE REGIERUNGSKOMMISSION „ZUKUNFT DER LANDWIRTSCHAFT – VERBRAUCHERORIENTIERUNG (2001): Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft. Endbericht. Hannover.

NÖRR, K. W. & T. OPPERMANN (HRSG.) (1997): Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa. Tübingen.

OBRIST, M.K. & P. DUELLI (1998): Wanzen und Pflanzen: Auf der Suche nach den besten Korrelaten zur Biodiversität. Inf.bl. Forsch.bereich Landsch.ökol. WSL. 37:1-5.

OECD (2001): Multifunctionality: Towards an Analytical Framework. Paris.

PFADENHAUER, J. (1993): Vegetationsökologie: ein Skriptum. Eching.

PLIENINGER, T. (2001): Naturschutz auf privatem Land - Erfolg, Grenzen und Perspektiven anreizorientierter Strategien in den USA. In: Landnutzung und Landschaftsentwicklung 42, Heft 1, S. 10-14.

PLUCHER-HÄUßLING, M. (1989): Einfluß der N-Düngung auf die Konkurrenz zwischen Unkraut und Getreide und den Abbau von Unkrautsamen im Boden, Dissertation Universität Hohenheim.

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/99 des Rates vom 17. Mai 1999, Brüssel

RAHMANN, G. (1998): Praktische Anleitung für eine Biotoppflege mit Nutztieren, Schriftenreihe Angewandter Naturschutz, Bd. 14, Naturlandstiftung Hessen e.V..

RUDLOFF, B. & G. URFEI (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprizip. Kategorisierung von Umwelteffekten und Evaluierung geltender Politikmaßnahmen. Berlin.

SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Stuttgart.

SRU (DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Stuttgart.

STEINMANN, H.-H., C. FORSTREUTER. & R. HEITEFUSS (1997): Auswirkungen von Extensivierungsmaßnahmen auf die Verunkrautung und deren Regulierung. In: Ökologische und ökonomische

Auswirkungen von Extensivierungsmaßnahmen im Ackerbau. Ergebnisse des Göttinger INTEX-Projektes 1990-94. S.127-154. Göttingen.

STREIT, M.E., WILDENMANN, R., JESINGHAUS, J. (HRSG.) (1989): Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise, Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung, Bd. 3., Baden-Baden.

THOMAS, F. (2001): Kommunale Agrarpolitik heute. Dissertation Gesamthochschule Kassel.

TREPTOW, I. (1997): Empirische Untersuchung zur Bemessung von Ausgleichszahlungen für Naturschutzauflagen auf landwirtschaftlich genutzten Grünlandflächen. Göttinger Agrarwissenschaftliche Beiträge, Bd. 3. Göttingen.

VORMANN, M. (1998): Auswirkungen einer extensiven Beweidung von Feuchtgrünland des westlichen Münsterlandes auf Vegetation, Ertrag, Futterqualität und Lebendgewichtzunahme der Weidetiere. Dissertation Universität Bonn.

WALDHARDT, R. (1994): Flächenstillegungen und Extensivierungsmaßnahmen im Ackerbau – Flora, Vegetation und Stickstoff-Haushalt. Dissertation an den Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fachbereichen der Georg-August-Universität. Siegen.

WEIGEL, W. (1992): Ökonomie des öffentlichen Sektors. Wien.

WICKE, G. (1994): Weitere Ergebnisse des Pilotprojektes und Vorstellung des neuen Ackerrandstreifenprogramms. In: Schriftenreihe der Stiftung zum Schutze gefährdeter Pflanzen. Heft 5, „Flora und Fauna der Äcker und Weinberge“. S. 78-85.

WILHELM, J. (1999): Ökologische und ökonomische Bewertung von Agrarumweltprogrammen: Delphi-Studie, Kosten-Wirksamkeits-Analyse und Nutzen-Kosten-Betrachtung. Frankfurt am Main.

ELKE BERTKE

CHRISTOPH TUTE

SONJA KATERINA HESPELT

Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft & Umwelt

Georg-August-Universität Göttingen

Am Vogelsang 6

37073 Göttingen

Ökologischer Ausgleich aus der Schweiz – Ziele erreicht? Ergebnisse der Effizienzforschung

MARTIN SPIESS

1 Einleitung

Die Schweizer Landwirte erhalten Direktzahlungen für besondere ökologische Leistungen. Darunter fallen auch das Ausscheiden oder Anlegen von ökologischen Ausgleichsflächen (Ökoflächen) im Kulturland. Die Auswirkungen dieser Ökoflächen auf die Biodiversität werden im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft untersucht. Im vorliegenden Bericht werden das agrarpolitische Umfeld sowie erste Ergebnisse dieser Erfolgskontrolle betreffend Brutvögel vorgestellt.

2 Direktzahlungen und ökologischer Ausgleich in der Schweiz

Die landwirtschaftliche Nutzfläche der Schweiz beträgt 15'252 km^2 oder 37% der gesamten Landesfläche. Davon nehmen Wies- und Ackerland, sowie Obst-, Reb- und Gartenbau 9'874 km^2 und Alpwirtschaftsgebiete 5'378 km^2 ein (BFS 2002). Auf einem Grossteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche wurde die Nutzung in den vergangenen Jahrzehnten stark intensiviert. Gleichzeitig nahm die Biodiversität im Kulturland stetig ab und liegt heute vielerorts auf einem tiefen Niveau (KELLER & ZBINDEN 2001, GÜNTER *et al.* 2002).

Die „Agrarwende“ in der Schweiz begann vor gut zehn Jahren. 1986 verwarf das Schweizer Stimmvolk eine Subventionierung der landwirtschaftlichen Produktion (zur Unterstützung der einheimischen Zuckerproduktion). Dieses Abstimmungsresultat ebnete den Weg für eine Neuausrichtung der Schweizer Landwirtschaftspolitik. Das Ziel ist eine marktorientierte und nachhaltig produzierende Landwirtschaft. Das Konzept beruht dabei auf einer Trennung von Preis- und Einkommenspolitik, und durch die Lockerung staatlicher Markteingriffe soll die Konkurrenzfähigkeit verbessert werden. Die Integration ökologischer Leistungen durch ökonomische Anreize ist ein wichtiger Baustein der neuen Agrarpolitik. Seit 1993 werden ökologische Leistungen der Landwirte gesamtschweizerisch mit Direktzahlungen abgegolten. 1996 hiessen 78% der Stimmberechtigten der Schweiz einen neuen Verfassungsartikel über die Landwirtschaft gut. Darin wurden vier gleichwertige Ziele festgelegt:

- Sichere Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln
- Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen
- Pflege der Kulturlandschaft
- Aufrechterhaltung der dezentralen Besiedelung des Landes

2.1 Umsetzung mit der Direktzahlungsverordnung (DZV)

Mit der 1998 erfolgten Revision des Eidgenössischen Landwirtschaftsgesetzes wurde eine liberalisierte Marktordnung und eine ausgebaute Wettbewerbsfähigkeit ins Zentrum gerückt. Gleichzeitig wurde der sogenannte ökologische Leistungsnachweis (ÖNL) Bedingung für den Bezug von Direktzahlungen.

Neben den Beiträgen für ökologische Leistungen umfassen diese Direktzahlungen allgemeine Flächen- und Tierhaltungsbeiträge sowie Beiträge für erschwerte Produktionsbedingungen im Berggebiet (Hangzulagen). Der ökologische Leistungsnachweis verpflichtet die Landwirte, auf ihren Betrieben folgende Bedingungen zu erfüllen:

- Der Betrieb muss eine ausgeglichene Nährstoffbilanz (für Stickstoff und Phosphor) ausweisen.
- Alle 10 Jahre muss eine Bodenanalyse aller Parzellen durchgeführt werden.
- Auf 7% der landwirtschaftlichen Nutzfläche müssen ökologische Ausgleichsflächen ausgeschieden werden.
- Es muss eine geregelte Fruchtfolge eingehalten werden.
- Es müssen Massnahmen zum Schutz des Bodens getroffen werden.
- Pflanzenschutzmittel sollen gezielt eingesetzt werden.
- Das Tierschutzgesetz muss eingehalten werden.
- Regelmässige Kontrollen müssen toleriert werden.

Der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche, welcher nach obigen Richtlinien bewirtschaftet wird, hat zwischen 1993 und 2000 stetig zugenommen und liegt heute bei über 90% (Abb.1). Der Anteil der biologisch bewirtschafteten Nutzfläche (ökologischer Landbau) hat im gleichen Zeitraum ebenfalls stark zugenommen und liegt mittlerweile bei 9% (Abb. 1). Die meisten Bio-Betriebe befinden sich dabei im Berggebiet.

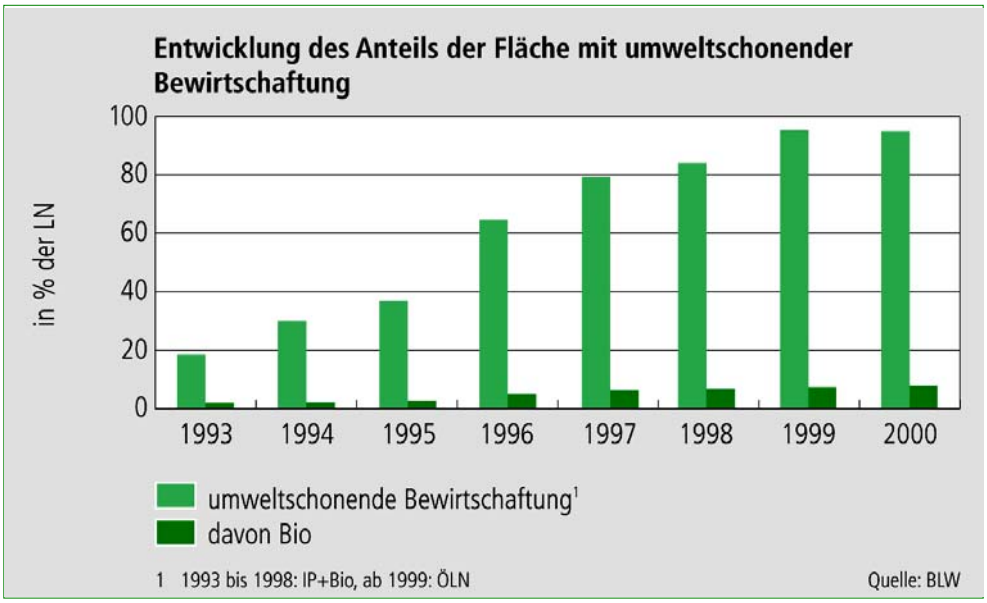


Abb. 1: Entwicklung des Anteils der Fläche mit umweltschonender Bewirtschaftung (gemäss ökologischem Leistungsnachweis)

Für die Biodiversität im Kulturland hat das Bundesamt für Landwirtschaft folgende Wirkungsziele festgelegt, welche bis 2005 erreicht sein sollen (FORNI *et al.* 1999):

• Förderung der natürlichen Artenvielfalt
• Keine weiteren Artenverluste
• Wiederausbreitung bedrohter Arten

Als Umsetzungsziel wird bis 2005 ein Mindestanteil von 10% qualitativ wertvollen ökologischen Ausgleichsflächen an der gesamtschweizerischen landwirtschaftlichen Nutzfläche angestrebt. Davon sollen 65'000 ha im Talgebiet liegen.

Als wichtigste Massnahme zur Erreichung dieser Ziele gilt die Schaffung oder Bezeichnung von ökologischen Ausgleichsflächen (Ökoflächen). Es werden Beiträge für folgende Typen ökologischer Ausgleichsflächen ausbezahlt (LBL 1999):

- **Extensiv genutzte Wiesen** (Bedingungen: > 0.05 ha, keine Düngung und Pflanzenschutzmittel, frühester Schnitttermin in Tieflagen am 15. Juni, in höheren Lagen entsprechend später; mind. 6 Jahre am gleichen Standort; Beiträge: max. 1500 CHF [1000 €]/ha).
- **Wenig intensiv genutzte Wiesen** (Bedingungen: > 0.05 ha, reduzierte Düngung [höchstens 30 kg N/ha] und keine Pflanzenschutzmittel, frühester Schnitttermin in Tieflagen am 15. Juni, mind. 6 Jahre am gleichen Standort); Beiträge: max. 650 CHF [430 €]/ha).
- **Streueflächen** (Bedingungen: > 0.05 ha, keine Düngung und Pflanzenschutzmittel, frühester Schnitttermin in Tieflagen am 1. September, mind. 6 Jahre am gleichen Standort; Beiträge: max. 1500 CHF [1000 €]/ha).
- **Ackerschonstreifen** = mit Ackerkultur angesäter, extensiv bewirtschafteter Randstreifen (Bedingungen: mind. 3, max. 12 m breit, keine Düngung, keine Insektizide, mind. 2 aufeinanderfolgende Jahre am selben Standort; Beiträge: max. 1500 CHF [1000 €]/ha).
- **Buntbrachen** = mehrjähriger mit einheimischen Wildkräutern angesäter Streifen (Bedingungen: mind. 3 m breit, keine Düngung, mind. 2 und max. 6 aufeinanderfolgende Jahre am selben Standort; Beiträge: max. 3000 CHF [2000 €]/ha).
- **Rotationsbrachen** = mit einheimischen Wildkräutern angesäter Streifen (Bedingungen: ≥ 0.2 ha und mind. 6 m breit, keine Düngung und nur in Ausnahmefällen Pflanzenschutzmittel, 1 oder 2 Jahre am selben Standort; Beiträge: max. 2500 CHF [1660 €]/ha).
- **Hochstamm-Feldobstbäume** (Bedingungen: keine Herbizide, angemessener Pflanzenschutz, mind. 20 Bäume pro Betrieb; Beiträge: 15 CHF [10 €]/Baum).
- **Hecken, Feld- und Ufergehölze** (Bedingungen: mind. 10 m Länge, mind. 3m breiter Krautsaum beidseitig, keine Düngung, kein Pflanzenschutz, mind. 6 Jahre nach obigen Auflagen bewirtschaftet; Beiträge: 1500 CHF [1000 €]/ha).

Weitere Typen von ökologischen Ausgleichsflächen (z.B. extensiv genutzte Viehweiden, Ruderalflächen, Trockenflächen etc.) können zur Erreichung des 7% Anteils der Ökoflächen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche angerechnet werden, aber es werden dafür keine Beiträge ausbezahlt.

Die allgemeinen Direktzahlungen (v.a. Flächenbeiträge) erreichten im Jahre 2000 insgesamt 1.8 Mrd. CHF (1.2 Mrd. €), während sich die ökologischen Direktzahlungen auf 361 Mio. CHF (240 Mio. €) beliefen. Davon wurden für ökologische Ausgleichsflächen insgesamt 108 Mio. CHF (ca. 72 Mio. €) ausbezahlt. 2001 lagen die Ausgaben für ökologische Ausgleichsflächen mit 118.5 Mio. CHF (ca. 79 Mio. €) nochmals etwas höher (Tab. 1).

Tab. 1: Beiträge für ökologische Leistungen und Gesamtfläche ökologischer Ausgleichsflächen (2001)

Hochstamm-Feldobstbäume [1)]	2.44 Mio. Bäume	36.6 Mio. Fr
Wenig intensiv genutzte Wiesen	386 km²	17.6 Mio. Fr
Extensiv genutzte Wiesen	439 km²	47.7 Mio. Fr
Streueflächen	48 km²	4.6 Mio. Fr
Hecken, Feld- und Ufergehölze	23 km²	2.8 Mio. Fr
Buntbrachen	20 km²	5.9 Mio. Fr
Rotationsbrachen	13 km²	3.2 Mio. Fr
Ackerschonstreifen	0.5 km²	0.1 Mio. Fr
TOTAL	**1'173.5 km²**	**118.5 Mio. Fr**

[1)] Pro Baum wird eine Fläche von 0.01 ha angerechnet

Zwischen 1992 und 1998 nahm die Fläche der Ökoflächen in der Schweiz stetig zu und ist seither mehr oder weniger stabil (> 90'000 ha) (Abb. 2).

Abb. 2: Entwicklung der Fläche der Ökoflächen in der Schweiz (1993-2000)

2.2 Steigerung der Qualität der Ökoflächen mit der Öko-Qualitätsverordnung

Um die zumindest teilweise ungenügende ökologische Qualität der Ökoflächen zu verbessern, setzte der Bund im Jahr 2001 die Öko-Qualitätsverordnung in Kraft. Damit sollte zudem der Forderung nach mehr regionalem Spielraum in der Agrarpolitik nachgekommen werden (BUWAL 1998). Mit zusätzlichen finanziellen Anreizen wird versucht, die Qualität der Ökoflächen zu fördern, die Zielvorgaben (Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt) zu erreichen, sowie internationale Abkommen (z.B. Biodiversitätskonvention) zu erfüllen. Folgende Grundideen stehen hinter der Öko-Qualitätsverordnung:

- Regionale Zielformulierung
- Regionale Mitverantwortung bei der Finanzierung
- Zielvorgaben an Stelle von Bewirtschaftungsauflagen
- Freiwilligkeit der Beteiligung
- Reversibilität der Massnahmen

Als Grundsatz soll der Bund Finanzhilfen an die Kantone für Beiträge an die Landwirte gewähren für:

- Ökoflächen von besonderer biologischer und ökologischer Qualität

und/oder

- die ökologisch sinnvolle Vernetzung von Ökoflächen

Anrechenbar an Finanzhilfe sind dabei maximal je 500 CHF [€ 333]/ha für biologische Qualität und für die Vernetzung und 20 CHF [€ 13.3] je Hochstamm-Feldobstbaum und Jahr. Die Beträge sind kumulierbar.
Das Beispiel der Hochstamm-Feldobstbäume soll die Anforderungen der Öko-Qualitätsverordnung illustrieren. Der Obstgarten muss mindestens 0.2 ha gross sein oder mindestens 10 Bäume umfassen und die Baumdichte soll mindestens 30 Bäume pro ha betragen. Zudem wird die Kombination mit einer Ökofläche im Unternutzen (z.B. extensiv genutzte Wiese unter den Bäumen) oder mit einer Ökofläche in unmittelbarer Nähe des Obstgartens sowie ein fachgerechter Baumschnitt gefordert.

Um die Ziele der Vernetzung zu erreichen, müssen gemäss Öko-Qualitätsverordnung in einem Projektgebiet u.a. folgende Auflagen erfüllt werden:

- Der Ist- und Soll-Zustand der Landschaft im Projektgebiet ist zu beschreiben
- Für das Projektgebiet sind floristische und faunistische Ziele festzulegen
- Ökoflächen sind bevorzugt entlang von Gewässern oder von Waldrändern anzulegen, oder so, dass sie zur Vernetzung bestehender Biotope beitragen
- Synergien mit Ressourcenschutz und Landschaftsgestaltung sind zu nutzen

3 Erfolgskontrolle mit dem Evaluations-Projekt des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW)

1997 startete das Bundesamt für Landwirtschaft eine umfassende Erfolgskontrolle der Ökomassnahmen (BLW 1998). Im Projekt „Evaluation der Ökomassnahmen des Bundes – Teilprojekt Biodiversität“ untersuchen die Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau (FAL) in Zürich-Reckenholz, die Schweizerische Vogelwarte Sempach und weitere Institute die Auswirkungen der ökologischen Ausgleichsflächen auf die Biodiversität.

Im Rahmen des Projektes werden im Zeitraum 1996-2005 die Bioindikatoren Vegetation, Brutvögel, Tagfalter, Laufkäfer, Heuschrecken und Spinnen untersucht, sowie der Zustand der Landschaft (landwirtschaftliche Nutzung, Lebensraum-Inventar [PFISTER & BIRRER 1990] und ökologische Ausgleichsflächen) erhoben (HOFER *et al.* 2002). Das Projekt ist in zwei Bereiche aufgeteilt:

1. Bereich „Fallstudien“ (3 Gebiete zu durchschnittlich 6 km² Kulturlandfläche, je ein repräsentatives Ackerbau-, Gemischtwirtschafts- und Futterbaugebiet); es werden alle Bioindikatoren sowie alle Landschaftsdaten erhoben.

2. Bereich „Mittelland-Monitoring“ (53 Untersuchungsgebiete [UG]; Ökoflächen und deren botanische Artenzusammensetzung in allen Untersuchungsgebieten; zusätzlich auf 20 Untersuchungsgebieten zu durchschnittlich 4.7 km² Kulturlandfläche Lebensraum-Inventar und Brutvogelkartierung; Abb. 3).

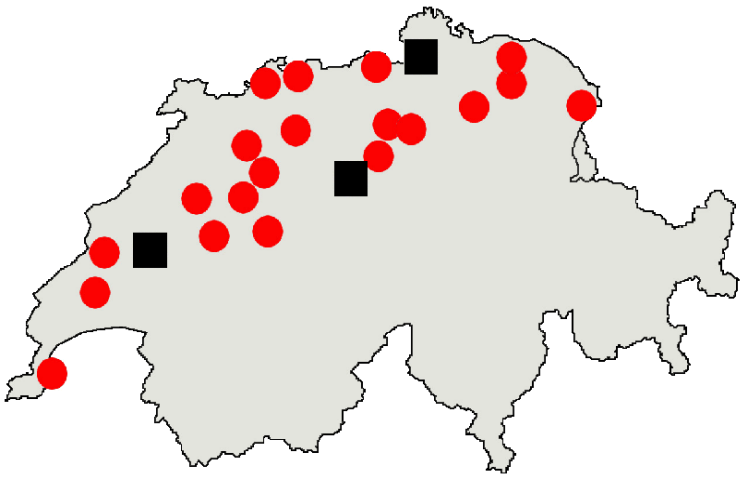


Abb. 3: Lage der 23 Untersuchungsgebiete mit Brutvogelkartierungen und Lebensraum-Inventar (Fallstudiengebiete = Quadrate)

Erste Ergebnisse

Mit einem durchschnittlichen Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche von 7.2% (Tab. 2) ist das Flächenziel von 7% Ökoflächen in den 23 Untersuchungsgebieten erreicht.

Tab. 2: Flächenanteil der beitragsberechtigten Ökoflächen in den 23 Untersuchungsgebieten

	Anteil an der landw. Nutzfläche
Extensiv genutzte Wiesen	3.2%
Wenig intensiv genutzte Wiesen	1.1%
Streueflächen	0.2%
Buntbrachen	0.1%
Hochstamm-Feldobstgärten	2.4%
Hecken, Feld- und Ufergehölze	0.2%
TOTAL	**7.2%**

Mit dem Lebensraum-Inventar wurden alle naturnahen Strukturen und qualitativ hochwertigen Flächen (inkl. Naturschutzflächen) eines Untersuchungsgebietes erfasst, unabhängig davon, ob sie als Ökoflächen angemeldet waren oder nicht. Von den angemeldeten ökologischen Ausgleichsflächen wurden nur diejenigen inventarisiert, die im Feld als ökologisch wertvolle Flächen erkennbar waren. Der dabei ermittelte Anteil naturnaher Strukturen an der freien Feldfläche war in den Untersuchungsgebieten mit 5.7 % (Extreme: 1.1% resp. 14.1%) gering (Tab. 3).

Tab. 3: Anteil der mit dem Lebensraum-Inventar erfassten naturnahen Strukturen an der freien Feldfläche (Daten aus 23 Untersuchungsgebieten)

	Anteil an der freien Feldfläche
Klein- und Feldgehölze	0.5%
Krautsäume	0.1%
Hochstamm-Feldobstgärten	1.6%
Mit extensiver Unternutzung	0.3%
Feuchtgebiete	0.5%
Fliess- und Stillgewässer	0.6%
Extensiv genutzte artenreiche Wiesen	1.1%
Wildkrautflur	0.5%
Gruben	0.3%
Strukturreiche Lebensräume	0.1%
TOTAL	**5.7%**

Bisher haben die Landwirte die Direktzahlungsverordnung meist so umgesetzt, dass nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten optimiert wurde. Somit stand vor allem die Erfüllung der Auflagen im Vordergrund, während das Erbringen einer ökologischen Leistung in Form von qualitativ wertvollen ökologischen Ausgleichsflächen vernachlässigt wurde. Dieser Befund wird durch die obigen Ergebnisse (Tab. 2 und 3) bestätigt. Obwohl mit dem Lebensraum-Inventar zusätzliche nicht auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche liegende Flächen (z.B. Naturschutzgebiete, Fliessgewässer, etc.) erfasst werden, liegt der Flä-

chenanteil dieser qualitativ hochwertigen Flächen mit 5.7% deutlich unter dem Flächenanteil der Ökoflächen von 7.2%.

Qualität der Hecken

Als Beispiel zur Beurteilung der ökologischen Qualität eines Lebensraumtyps soll kurz auf die Hecken in den Untersuchungsgebieten eingegangen werden, da Hecken für viele Brutvögel eine grosse Bedeutung als Lebensraum haben. Als Qualitätsziel für die Hecken wurden in der Ökoqualitätsverordnung folgende Mindestbedingungen festgelegt:

- Strauchschicht (ohne Krautsaum) mindestens 2 m breit
- Nur einheimische Strauch- und Baumarten
- Mindestens 5 verschiedene Strauch- und Baumarten auf 10 m Heckenlänge
- Mindestens 20% der Gehölze bestehen aus Dornsträuchern oder es existiert mind. ein typischer Feldbaum auf 30 m Heckenlänge

Von den insgesamt 1911 im Lebensraum-Inventar erfassten Hecken erfüllten 743 (= 39%) diese ökologischen Mindestanforderungen. Nur 192 der insgesamt 1911 erfassten Hecken waren als Ökoflächen angemeldet, wobei 88 (= 46%) die Mindestanforderungen erfüllten.

Qualität der Wiesen im ökologischen Ausgleich

Nur 7% der als Ökoflächen angemeldeten Wiesen entsprechen noch extensiv bewirtschafteten, artenreichen Wiesen. Im Mittel erfüllen nur 25% aller Wiesen im ökologischen Ausgleich die botanischen Minimalanforderungen betreffend ökologischer Qualität (Vorkommen einer minimalen Anzahl von charakteristischen Pflanzenarten) (DREIER *et al.* 2002).

Brutvögel in den Untersuchungsgebieten

Im Rahmen des Evaluationsprojektes wurden die Brutbestände von 39 Indikator-Vogelarten, welche zur Brutzeit hauptsächlich auf das Kulturland angewiesen sind, erfasst (SPIESS *et al.* 2002). Unter diesen Kulturland-Arten befanden sich neben häufigen Arten wie Feldlerche *(Alauda arvensis)* und Goldammer *(Emberiza citrinella)* auch in der Schweiz sehr seltene Arten wie Rotkopfwürger *(Lanius senator)* und Wachtelkönig *(Crex crex)*. Von den 39 untersuchten Arten wurden 29 in mindestens einem Untersuchungsgebiet als Brutvogel gefunden. Saatkrähe *(Corvus frugilegus)*, Ortolan *(Emberiza hortulana)*, Braunkehlchen *(Saxicola rubetra)*, Wiesen- *(Anthus pratensis)*, Baumpieper *(Anthus trivialis)* und Heidelerche *(Lullula arborea)* brüteten nicht, traten aber als Nahrungsgast oder Durchzügler auf. Rebhuhn *(Perdix perdix)*, Wachtelkönig *(Crex crex)*, Wiedehopf *(Upupa epops)* und Zaunammer *(Emberiza cirlus)* konnten in keinem Untersuchungsgebiet nachgewiesen werden (SPIESS *et al.* 2002).

Von den 39 ausgewählten Indikator-Vogelarten wurden im Mittel 9.1 ± 3.0 (Extreme: 4 resp. 18) Arten pro Untersuchungsgebiet festgestellt. Feldlerche, Goldammer und Neuntöter *(Lanius collurio)* kamen dabei in mehr als 75% der Untersuchungsgebiete vor, wogegen 8 Arten nur in einem einzigen Untersuchungsgebiet gefunden wurden. Die mittlere Siedlungsdichte aller in den Untersuchungsgebieten festgestellten Indikator-Brutvogelarten eines Untersuchungsgebietes betrug 14.1 ± 8.4 (Extreme: 3.1 resp. 34.3)

Reviere pro km^2. Die häufigsten Arten waren die Feldlerche mit durchschnittlich 5.5 und maximal 13.8 Revieren pro km^2 und die Goldammer mit durchschnittlich 4.9 und maximal 13.8 Revieren pro km^2. Die meisten der übrigen Arten wiesen Siedlungsdichten von weniger als 1 Revier pro km^2 auf. Diese Werte sind im Vergleich zum Potential der meisten Untersuchungsgebiete als sehr gering zu bezeichnen.
Die Feldlerche zeigte zwischen Ackerbau-, Gemischtwirtschafts- und Futterbaugebieten deutliche Unterschiede in der Siedlungsdichte (Abb. 4).

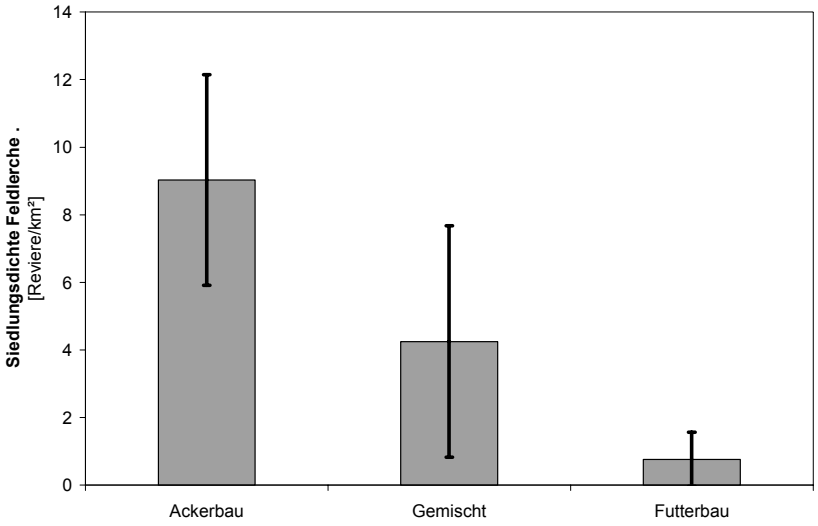


Abb. 4: Siedlungsdichte der Feldlerche in Abhängigkeit der Hauptnutzung

Vor allem in Futterbaugebieten sind die Siedlungsdichten der Feldlerche inzwischen sehr tief oder die Art ist ganz verschwunden. Obwohl in den letzten zehn Jahren viele Wiesen gemäss den Kriterien für Ökoflächen genutzt wurden, hat die Feldlerche offenbar bisher nicht davon profitieren können. Die meisten (> 80%) Wiesen im ökologischen Ausgleich weisen für die Feldlerche noch immer eine ungünstige Struktur auf, d.h. sie sind zu dicht und im Aufbau zu eintönig. Die Wiesen im ökologischen Ausgleich mit günstiger Struktur (je nach Untersuchungsgebiet 10-20%) liegen zudem zu mehr als der Hälfte in einer für die Feldlerche ungeeigneten Umgebung (d.h. in der Nähe von Vertikalstrukturen wie Siedlungen, Waldrändern und Hecken) und werden deshalb von der Feldlerche gemieden (Abb. 5). Während die Feldlerche hauptsächlich das offene Kulturland besiedelt, ist die Goldammer auf die Nähe von Vertikalstrukturen (z.B. Hecken und Waldränder) angewiesen. Die meisten Ökoflächen liegen im Bereich solcher Vertikalstrukturen und liegen somit für die Goldammer wesentlich günstiger als für die Feldlerche.

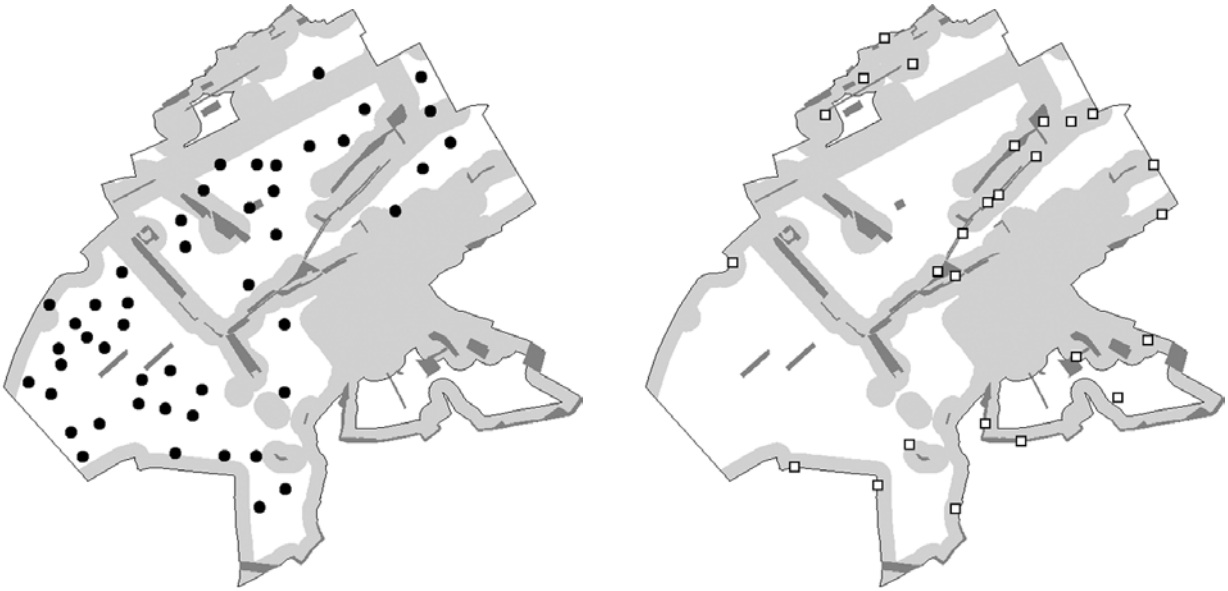


Abb. 5: Lage der Revierzentren von Feldlerche (schwarze Punkte) und Goldammer (schwarz umrahmte Quadrate) in Bezug zu Vertikalstrukturen (inklusive 100 m Pufferzone, hellgraue Flächen) und Ökoflächen (graue Flächen)

Als erstes Fazit aus dem Evaluations-Projekt kann festgestellt werden, dass:

- die finanziellen Anreize zwar ausreichen, um Ökoflächen in Grenzertragslagen anzulegen, aber für landwirtschaftliche Gunstlagen zu klein sind,
- anspruchsvollere Indikator-Brutvögel weitgehend fehlen und die Siedlungsdichten der übrigen Arten gering sind,
- ein positiver Effekt von Ökoflächen auf Brutvögel (z.B. Goldammer) ansatzweise erkennbar wird,
- die ökologische Qualität und die Lage der meisten Wiesen im ökologischen Ausgleich den Anforderungen von Wiesenbrütern (noch) nicht entsprechen.

4 Erfolgreiche Aufwertungsprojekte

In einem Projekt der Schweizerischen Vogelwarte Sempach wurde mit grossem Aufwand und in Zusammenarbeit mit den lokalen Landwirten, kantonalen Verwaltungsstellen und privaten Geldgebern intensiv genutztes Ackerland auf mehreren Quadratkilometern mit qualitativ wertvollen ökologischen Massnahmen aufgewertet (JENNY *et al.* 2001). In der Champagne genèvoise (SW-Schweiz) wurde der Flächenanteil der hochwertigen Ökoflächen zwischen 1991 und 1999 von 0.7 auf 18.9% und im Klettgau (N-Schweiz) von ca. 0.4-1.5% auf 1.5-5.3% gesteigert (JENNY *et al.* 2001). Dank zusätzlichen finanziellen Abgeltungen durch die Schweizerische Vogelwarte Sempach wurden eingesäte und spontan begrünte Buntbrachen besonders stark gefördert. Etliche Indikator-Vogelarten, darunter auch Arten der Roten Liste wie Dorngrasmücke und Grauammer, reagierten mit einer beachtlichen Bestandszunahme (Abb. 6). In einigen flächenmässig stark aufgewerteten Teilflächen nahm die Grösse der Feldlerchenreviere markant ab. Ebenso wurden die Buntbrachen von der Feldlerche für die Nestanlage und zur Nahrungssuche bevorzugt.

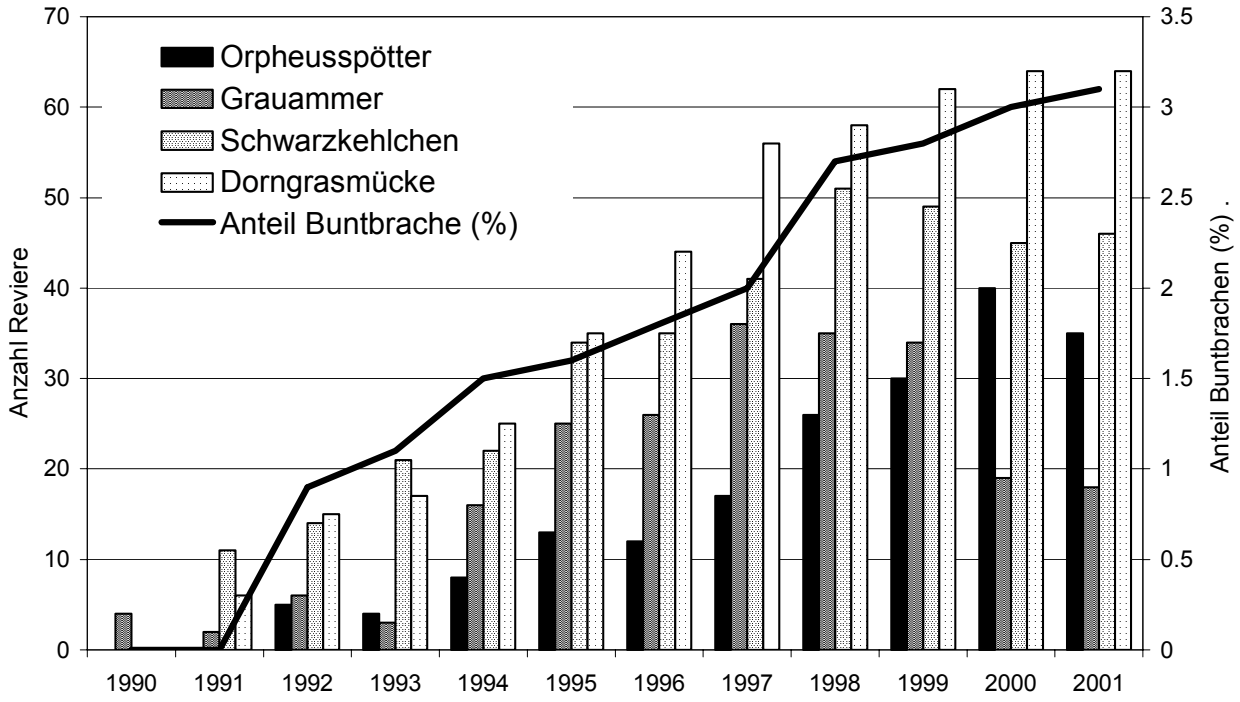


Abb. 6: Zunahme von Schwarzkehlchen *(Saxicola torquata)*, Dorngrasmücke *(Sylvia communis)*, Grauammer *(Miliaria calandra)* und Orpheusspötter *(Hippolais polyglotta)* (Säulen) sowie Anteil [%] der Buntbrachen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche (Linie) in einem stark aufgewerteten Ackerbaugebiet im Kanton Genf.

5 Ausblick

Mit der Direktzahlungsverordnung konnte der Flächenverlust naturnaher Bereiche im intensiv landwirtschaftlich genutzten Kulturland des schweizerischen Mittellandes verlangsamt oder gestoppt werden. Die Projekte, welche momentan im Rahmen der Öko-Qualitätsverordnung in verschiedenen Regionen der Schweiz im Gang sind, werden hoffentlich dazu beitragen, die Qualität der Ökoflächen und deren Vernetzung zu verbessern. Dass solche Projekte erfolgreich durchgeführt werden können, zeigen die Projekte der Schweizerischen Vogelwarte Sempach in der Champagne genèvoise und im Klettgau. Solche Projekte sind zwar mit grossem Aufwand verbunden und erfordern eine intensive Beratung der Landwirte, aber nur so wird es gelingen, die Biodiversität im Kulturland in Zukunft wieder zu erhöhen.

Danksagung

Ich möchte mich herzlich bei meinen Kollegen Dr. Lukas Jenni, Dr. Reto Spaar, Simon Birrer und Dr. Markus Jenny, sowie bei Dr. Felix Herzog für die Durchsicht des Manuskripts und für ihre wertvollen Anregungen bedanken.
Das beschriebene Evaluationsprojekt wird mit finanzieller Unterstützung des Bundesamtes für Landwirtschaft und der Schweizerischen Vogelwarte Sempach durchgeführt.

Literaturverzeichnis

BFS (2002): Arealstatistik Schweiz. Daten, Ergebnisse. Schweiz und Kantone. http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber02/asch/resulta/dframe31.htm

BLW (1998): Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme. Konzeptbericht. Bundesamt für Landwirtschaft, Bern. 25 S.

BUWAL (1998): Landschaftskonzept Schweiz. Teil 1 Konzept; Teil 2 Bericht. Konzepte und Sachpläne. Hrsg. Bundesamt für Umwelt Wald und Landschaft. Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft & Bundesamt für Raumplanung, Bern. 175 S.

DREIER, S., HOFER, G.& F. HERZOG (2002). Qualität der Wiesen im ökologischen Ausgleich. Agrarforschung 9(4), 140 – 145.

FORNI, D., GUJER, H. U., NYFFENEGGER, L., VOGEL, S. & U. GANTNER (1999) Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme. Agrarforschung 6 (3), 107 – 110.

GÜNTER, M., SCHLÄPFER, F., WALTER, T. & F. HERZOG (2002) Direct payments for biodiversity provided by Swiss farmers: An economic interpretation of direct democratic decision. Paris, OECD ENV/EPOC/GEEI/BIO(2001)9/FINAL, 41 S. http://www.olis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/3cd3160741559559c1256b610047ecde/$FILE/JT00120910.PDF

HOFER, G., F. HERZOG, M. SPIESS & S. BIRRER (2002): Vegetation und Brutvögel als Öko-Indikatoren im Mittelland. Agrarforschung 9 (4): 152–157.

JENNY, M., WEIBEL, U., LUGRIN, B., JOSEPHY, B., REGAMEY, J.-L.. & N. ZBINDEN (2001): Rebhuhn. Schlussbericht 1991–2000. Schriftenreihe Umwelt 335. BUWAL & Schweizerische Vogelwarte, Bern & Sempach. 143 S.

KELLER, V. & N. ZBINDEN (2001): Die Schweizer Vogelwelt an der Jahrhundertwende. Avifauna Report Sempach 1. Schweizerische Vogelwarte, Sempach. 64 S.

LBL (1999): Wegleitung für den ökologischen Ausgleich auf dem Landwirtschaftbetrieb. Merkblatt.

PFISTER, H. P. & S. BIRRER (1990): Inventar naturnaher Lebensräume im Kanton Luzern. Anthos 29 (3): 18–22.

SPIESS, M., MARFURT, C. & S. BIRRER (2002): Evaluation der Ökomassnahmen mit Hilfe von Brutvögeln. Agrarforschung 9 (4): 158–163.

DR. MARTIN SPIESS
Schweizerische Vogelwarte Sempach
CH-6204 Sempach
martin.spiess@vogelwarte.ch

Aktuelles zur Umsetzung des Vertragsnaturschutzes in Nordrhein-Westfalen

CARLA MICHELS

Im NRW-Programm „Förderung des Ländliches Raumes“ wurden die flächenbezogenen Grünlandextensivierungsprogramme, das Feuchtwiesenschutzprogramm (FWP), das Mittelgebirgsprogramm (MGP), das Auenschutzprogramm (ASP) und die Kulturlandschaftsprogramme der Kreise und kreisfreien Städte gemeinsam mit dem Ackerrandstreifenprogramm und Streuobstwiesenprogramm in einer Vertragsnaturschutz-Rahmenrichtlinie zusammengefasst und inhaltlich novelliert. Neu hinzugekommen ist die Förderung investiver Maßnahmen wie Anlage von Hecken oder Feldgehölzen im Rahmen des Vertragsnaturschutzes. Daneben gibt es weiterhin die betriebszweigbezogenen Extensivierungen, den Ökolandbau, die Ackerextensivierung, Grünlandextensivierung und Festmistwirtschaft, sowie weitere Förderangebote, z.B. Uferrandstreifen, Gefährdete Haustierrassen, langjährige Flächenstilllegung, oder Erosionsschutz (Abb. 1).

Um Vertragsnaturschutzmaßnahmen einer landesweiten Erfolgskontrolle zu unterziehen sind die Maßnahmen hinsichtlich ihrer Inanspruchnahme, Wirksamkeit und Maßnahmen-Kontinuität zu prüfen. Eine naturschutzfachlich äußerst wirksame Vertragsnaturschutz-Maßnahme entfaltet landesweit nur geringe Wirkung, wenn die Inanspruchnahme gering ist, sie vom Adressaten nicht angenommen wird, oder wenn der Vertrag nicht auf der Fläche zustande kommt, wo die zu schützenden Arten vorkommen. Kontinuität ist für den Erfolg von Vertragsnaturschutzmaßnahmen sehr wichtig, da sich Erfolge auf dem Biodiversitätsniveau erfahrungsgemäß erst nach langer, kontinuierlich extensiver Nutzung erzielen lassen. Besonders augenfällig wird dies bei der Anlage und Pflege von Obstwiesen, die ihre spezifischen Lebensraumqualitäten erst nach Jahrzehnten erreichen. Auch zur Entwicklung artenreichen Grünlands auf vormals intensiv genutzten Flächen braucht es langjährige, kontinuierlich extensive Nutzung.

Die landesweite Erfolgskontrolle des Vertragsnaturschutzes umfasst die

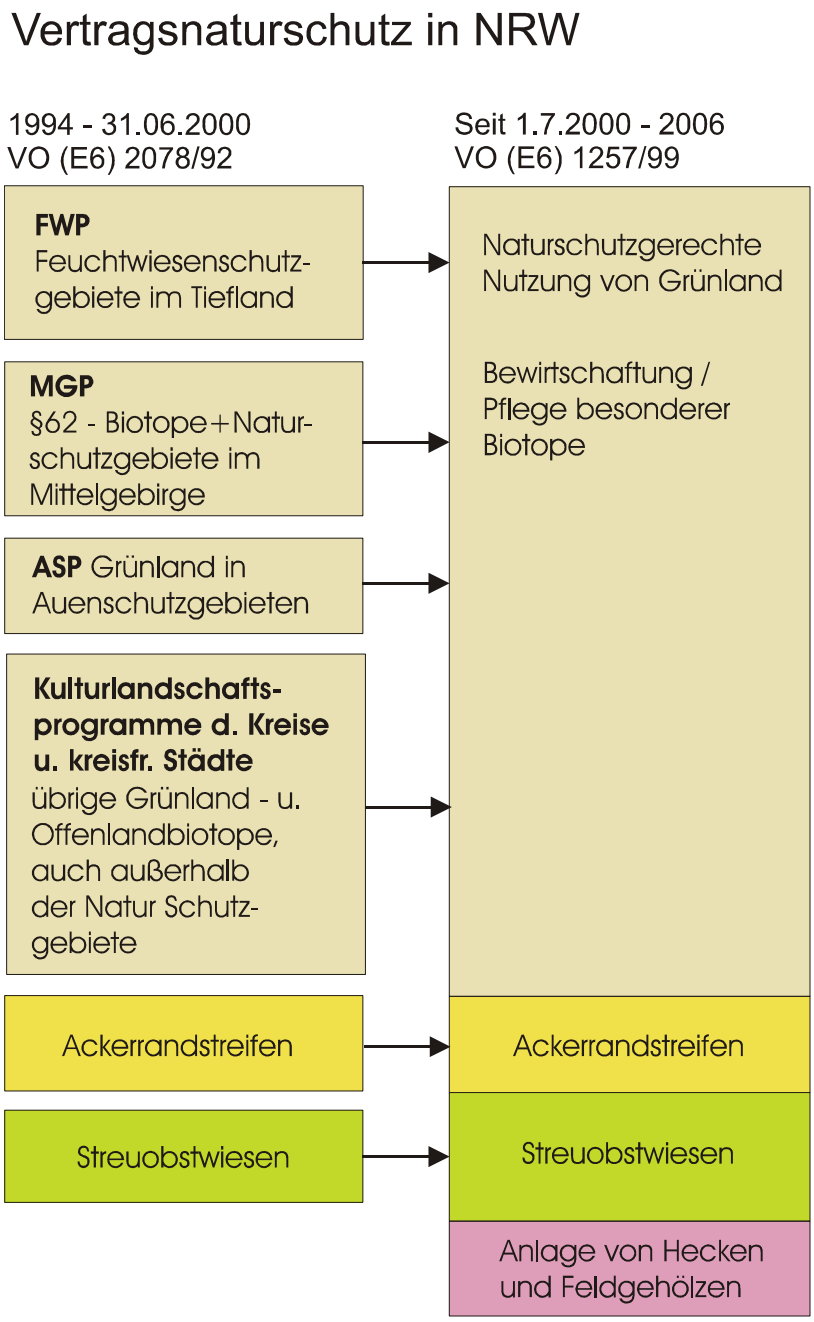
- Dokumentation und Analyse der Inanspruchnahme der einzelnen Programmbausteine
- Zielartenkartierung Flora
- Vegetationskundliche Dauerquadrat-Untersuchungen in Vertragsflächen
- Wiesenvogel- und Feuchtwiesen(Calthion)-Monitoring in Feuchtwiesenschutzgebieten

sowie Sonderuntersuchungen, z.B. die

- Modelluntersuchung zum Vertragsnaturschutz im Kreis Siegen-Wittgenstein.

Vegetationskundliche Dauerflächenuntersuchungen im Grünland im Mittelgebirge

Bereits 1989 wurden von der LÖBF (damals LÖLF) auf einer Auswahl von repräsentativen Vertragsnaturschutz-Flächen vegetationskundliche Dauerquadrate angelegt, um die Wirkung der einzelnen Bewirtschaftungspakete im Mittelgebirgsprogramm und im Feuchtwiesenschutzprogramm zu untersuchen.



Weitere Bausteine im Kulturlandschaftsprogramm NRW:
Markt-u. Standortangepaßte Landwirtschaft, gefährdete Haustierrassen, Uferrandstreifen, Erosionsschutz, langjährige Flächenstillegung

Eine Auswertung von 73 seit nunmehr 13 Jahren im Mittelgebirgsprogramm unter Vertrag stehenden Flächen zeigt ein durchweg positives Ergebnis: Biodiversität und Naturschutzwert, die bereits zu Beginn des Vertragsnaturschutzes gut ausgeprägt waren (Förderbedingung: Flächen müssen naturschutzwürdig sein), steigen im Untersuchungszeitraum weiter an. Dies zeigt sich in einer durchgehenden Zunahme der Gesamtartenzahlen und der Rote Liste-Arten in den 9 m²-Flächen (Abb. 2 und 3). Parallel durchgeführte bodenkundliche Standarduntersuchungen und Auswertungen der Ellenberg-Zeigerarten für den Nähr-

stoffhaushalt (Abb. 4) dokumentieren die erfolgreiche Ausmagerung der vertraglich ungedüngten Flächen. Pflanzensoziologische Auswertungen zeigen, dass vor allem die Grünland-Kennarten und die auf Ausmagerung hinweisenden Kennarten der Heiden und Magerrasen im Laufe der Untersuchung zugenommen haben.

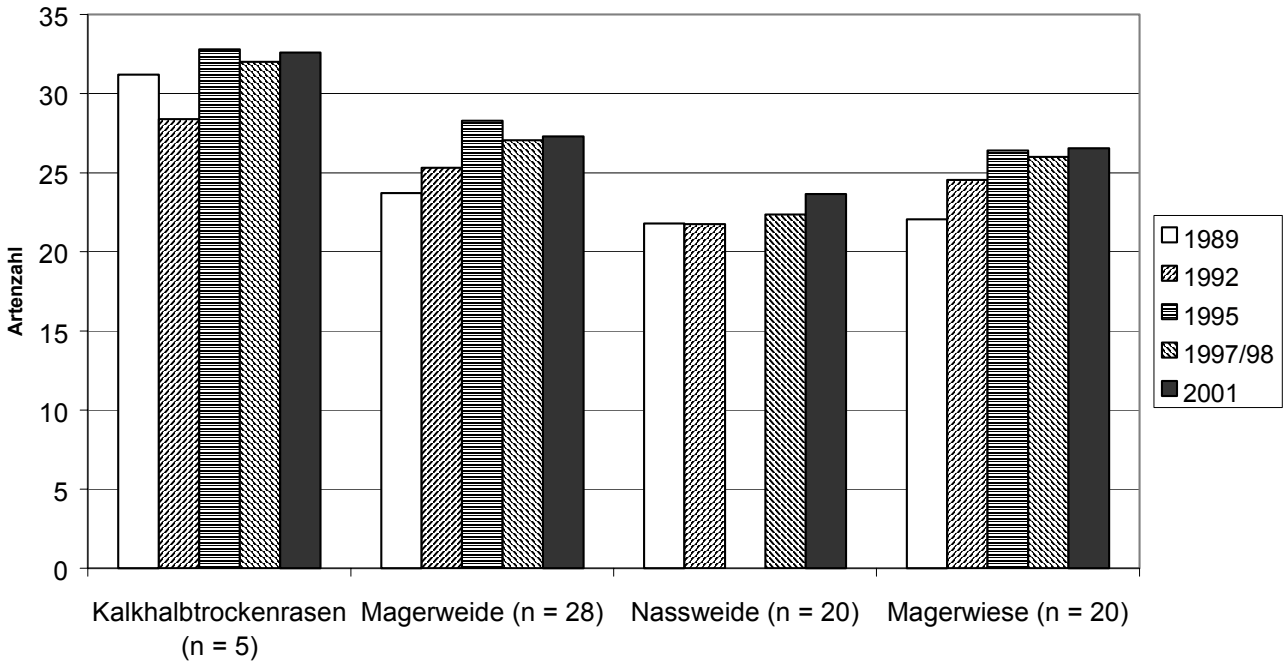


Abb. 2: Entwicklung der Artenzahlen Gefäßpflanzen ($\bar{x}$) in 9 m² großen Dauerquadraten des Mittelgebirgsprogramms

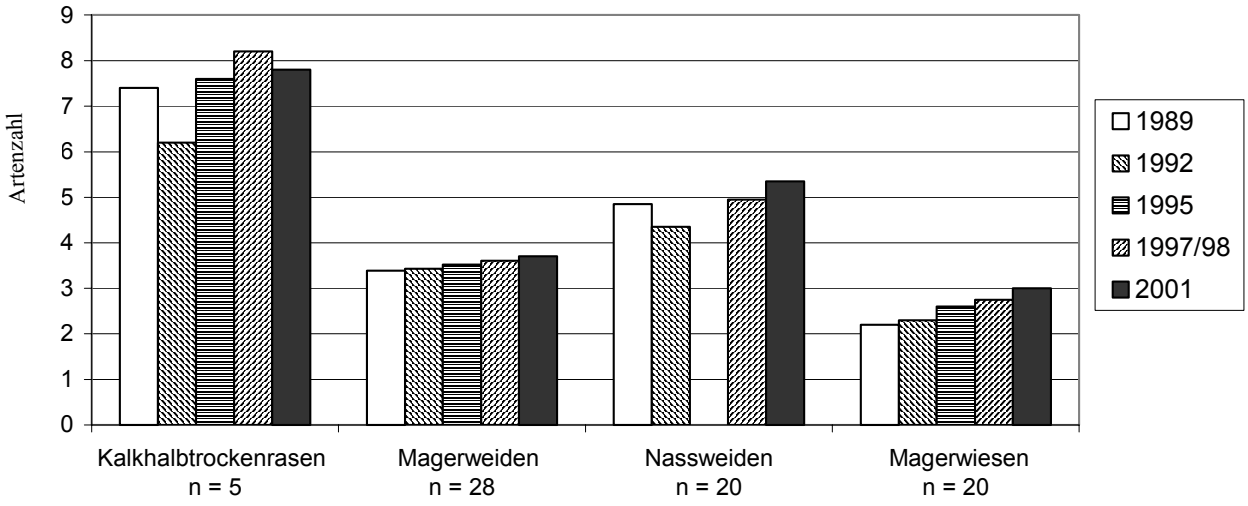


Abb. 3: Entwicklung der Rote-Liste-Gefäßpflanzen ($\bar{x}$) in 9 m² großen Dauerquadraten des Mittelgebirgsprogramms

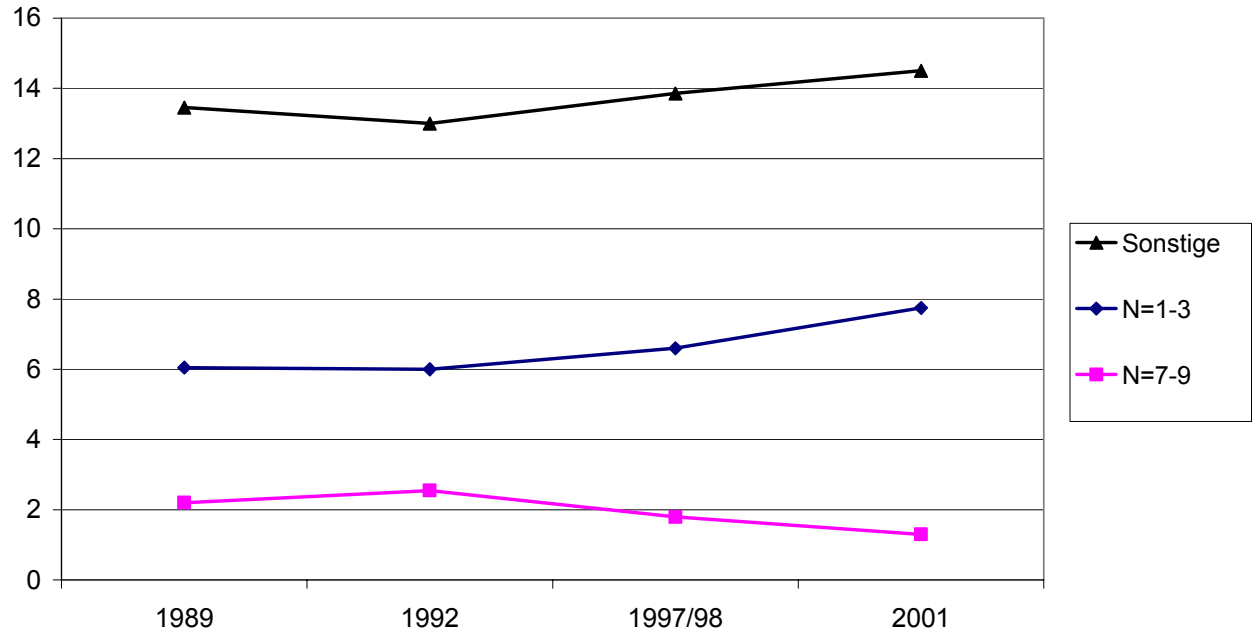


Abb. 4: Pflegepaket Nassweide: Magerkeits- (N1-3) und Nährstoffzeiger (N7-9) nach Ellenberg ($\bar{x}$) in 9 m²-Dauerflächen (Gesamt, n = 20)

Zielartenerfassung Flora im Mittelgebirge

Um die Entwicklung der Vertragsflächen auf breiterer Flächenbasis zu dokumentieren, wurden seit 1997 zusätzlich zu den vegetationskundlichen Daueruntersuchungen einfache Zielartenkartierungen der Flora durchgeführt. Im Mittelgebirgsraum wird ein Zielartenkollektiv von 99 Arten, die das Spektrum der Offenland-Biotope im Mittelgebirge von NRW vertreten, landesweit erfasst. Es handelt sich dabei um Arten der Roten Liste oder um weitere Arten, die eine hohe Biotopqualität anzeigen, die aber landesweit noch relativ weit verbreitet sind. Sie werden mittels fünfstufiger Schätzskala pro Vertragsfläche geschätzt. Es ist geplant, ausgewählte Vertragsflächen im 5-Jahresturnus zu kartieren. Die Zielartenkartierung Flora wird von den Biologischen Stationen, z.T. von den Ämtern für Agrarordnung und z.T. von der LÖBF im Werkvertrag durchgeführt. Die Zielartenkartierung soll also mit einem großen Bearbeiterstamm bei geringem Aufwand und nach einfacher, gut nachvollziehbarer Methode gesicherte und vergleichbare Aussagen über den Zustand und die Entwicklung der Grünland-Vertragsflächen in den einzelnen Regionen liefern.

Eine Zusammenstellung der bisher durchgeführten Kartierungen gibt Aufschluss über den Bearbeitungstand und die regional unterschiedliche Ausstattung der Offenlandbiotiope im Mittelgebirge. Insgesamt weisen die Vertragsflächen mit landesweit gut sechs Zielarten und knapp vier Gefäßpflanzenarten der Roten Liste pro Vertragsfläche einen hohen Naturschutzwert auf. Die Zahl der Zielarten-Nachweise pro Vertragsfläche bewegt sich zwischen 1,6 im Oberbergischen und 10,3 im Kreis Siegen Wittgenstein, was im Wesentlichen die regionalen Unterschiede in der Naturraumausstattung wiederspiegelt (Tab.1).

Tab. 1: Zielarten Flora und Rote-Liste-Pflanzenarten in Vertragsflächen des Mittelgebirgsprogrammes NRW (Erster Durchlauf 1997 bis 2001)

Kreis	kartierte Flächen		Zielarten-Nachweise		RL-Arten-Nachweise	
	Anzahl	ha	Summe	Mittel	Summe	Mittel
Aachen	66	119	564	8,55	379	5,74
Düren	38	52	291	7,66	275	7,24
Euskirchen	205	267	1303	6,36	762	3,72
Lippe	23	52	44	1,91	16	0,70
Märkischer Kreis	24	40	84	3,50	49	2,04
Oberbergischer Kreis	21	13	33	1,57	23	1,10
Olpe	111	167	360	3,24	226	2,04
Rhein-Sieg-Kreis	43	52	121	2,81	89	2,07
Siegen-Wittgenstein	199	391	2052	10,31	1331	6,69
Soest	83	164	149	1,80	48	0,58
gesamt	**814**	**1322**	**5002**	**6,18**	**3198**	**3,93**

Modellprojekt Erfolgskontrolle Vertragsnaturschutz im Kreis Siegen-Wittgenstein

Am Beispiel des Mittelgebirgskreises Siegen-Wittgenstein wurde gemeinsam mit der Biologischen Station Rothaargebirge untersucht, in welchem Umfang es gelingt, mittels Vertragsnaturschutz die gefährdeten Arten der Offenlandbiotope zu erreichen. In den Jahren 1995-98 wurden 13 Arten flächendeckend kreisweit, bzw. in 4 Gemeinden des Kreises kartiert. Es handelt sich um Arten, die das Spektrum der Offenland-Biotope des Kreises vom Borstgrasrasen über die Frischwiesen und –weiden zu den Feucht- und Nasswiesen und –weiden abdecken. Dies sind fünf für den Kreis besonders typische Pflanzenarten, vier Vogelarten und vier Tagfalterarten (s. Tab. 2).

Tab. 2: Modellprojekt Vertragsnaturschutz im Kreis Siegen-Wittgenstein (Prozentualer Anteil der Zielarten-Nachweise in Vertragsflächen)

	%
Gemeines und Quendel-Kreuzblümchen	55
Arnika	53
Trollblume	48
Breitblättriges Knabenkraut	44
Dukatenfalter *(Chrysophanus virgaureae)*	59
Großer Perlmutterfalter *(Mesoacidalia aglaja)*	58
Märzveilchenfalter *(Argynnis adippe)*	43
Schwarzblauer Bläuling *(Maculinea nausithous)*	12
Bekassine	70
Wiesenpieper	56
Braunkehlchen	54
Neuntöter	33

Der Kreis Siegen-Wittgenstein ist ein waldreicher Kreis und besitzt nur 16.100 ha landwirtschaftliche Nutzfläche. Davon werden 14.760 ha als Dauergrünland genutzt. Für 1.750 ha bestehen Verträge, darunter 933 ha im Rahmen des Mittelgebirgsprogramms, 717 ha im Rahmen des Kreis-Kulturlandschaftsprogramms. Tabelle 2 zeigt, dass ein hoher Anteil der Zielarten-Nachweise bereits 1998 unter Vertragnaturschutz stand. Bis 2002 hat sich das Vertragsflächenvolumen und insbesondere der unter Vertrag stehende Teil der Zielarten-Nachweise – nicht zuletzt als Folge der flächendeckenden Zielartenkartierungen - weiter erhöht.

Die Untersuchung belegt die hohe Wirksamkeit des Vertragsnaturschutzes in einem waldreichen Mittelgebirgskreis, der aufgrund seiner besonderen agrarstrukturellen und naturräumlichen Verhältnisse (niedrige Produktivität, geringe Betriebsgrößen, hoher Nebenerwerbsanteil, besonders reiche Ausstattung an Biotopen und Arten) sicher nicht als repräsentativ für die Mittelgebirgsregion NRW´s gelten kann. Das Beispiel zeigt aber, was mittels Vertragsnaturschutz erreicht werden kann, wenn Naturschutz und Landwirtschaft auf vertrauensvoller Basis zusammenarbeiten.

Inanspruchnahme

Die Vertragsflächen in den Grünlandprogrammen Mittelgebirgs- und Feuchtwiesenschutzprogramm sind von mehr oder weniger kontinuierlichen Anstiegen geprägt (Abb. 5, 6), 2000 sind es im MGP etwa 5.000, im FWP nahezu 3.000 ha. Bezogen auf die Gebietskulissen liegen die Inanspruchnahmen beider Programme landesweit jedoch nach wie vor niedrig. Im Rahmen der Evaluierung des Vertragszeitraumes 1994 bis 2000 (Maßnahmen nach VO (EG) 2078) wurden deshalb vor allem Möglichkeiten ersonnen, die Akzeptanz der Programme anzuheben und zwar durch Erhöhung der Prämien (MGP) bzw. Flexibilisierung der Auflagen (FWP, ASP, Kreis-KULAP).

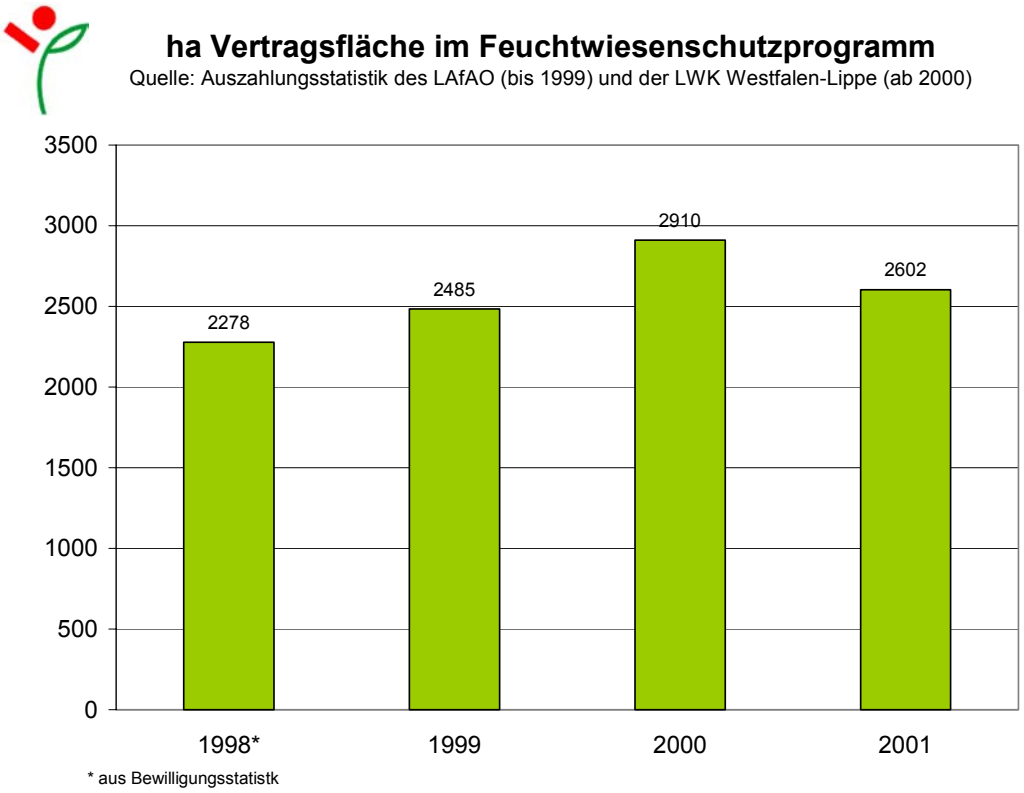


Abb. 5: Vertragsfläche in Hektar im Feuchtwiesenschutzprogramm

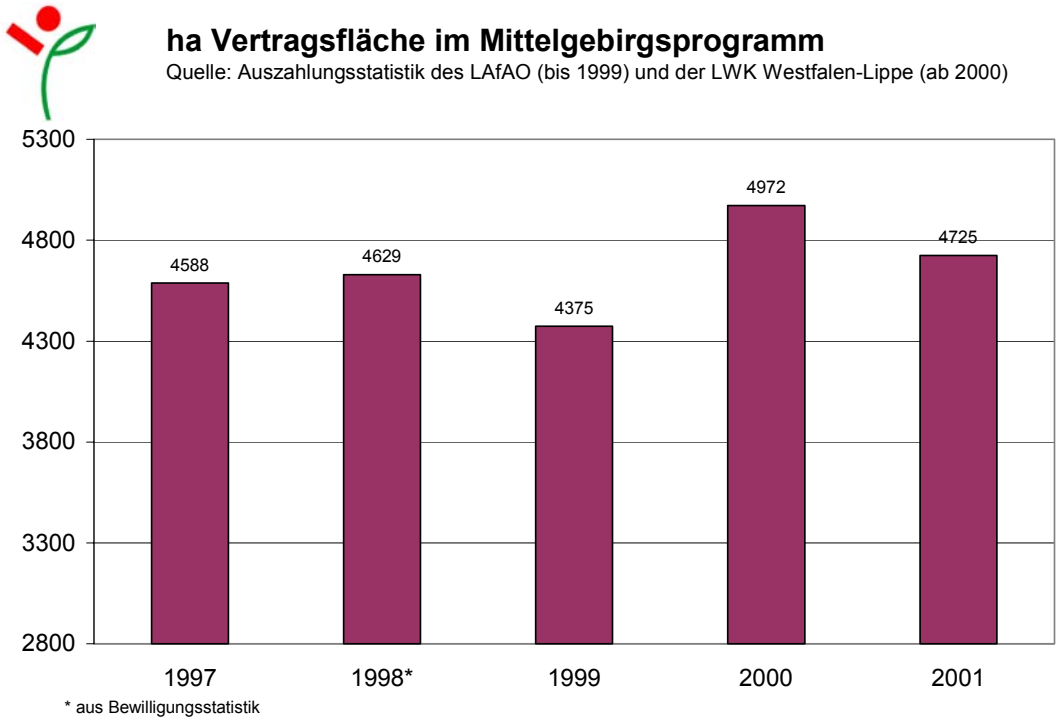


Abb. 6: Vertragsfläche in Hektar im Mittelgebirgsprogramm

Abbildung 7 zeigt, dass bereits im ersten Jahr der Vertragsabschlüsse nach der neuen Richtlinie (gem. VO (EG) 1257) die Vertragsflächen in den Grünlandprogrammen um 22% angewachsen sind.

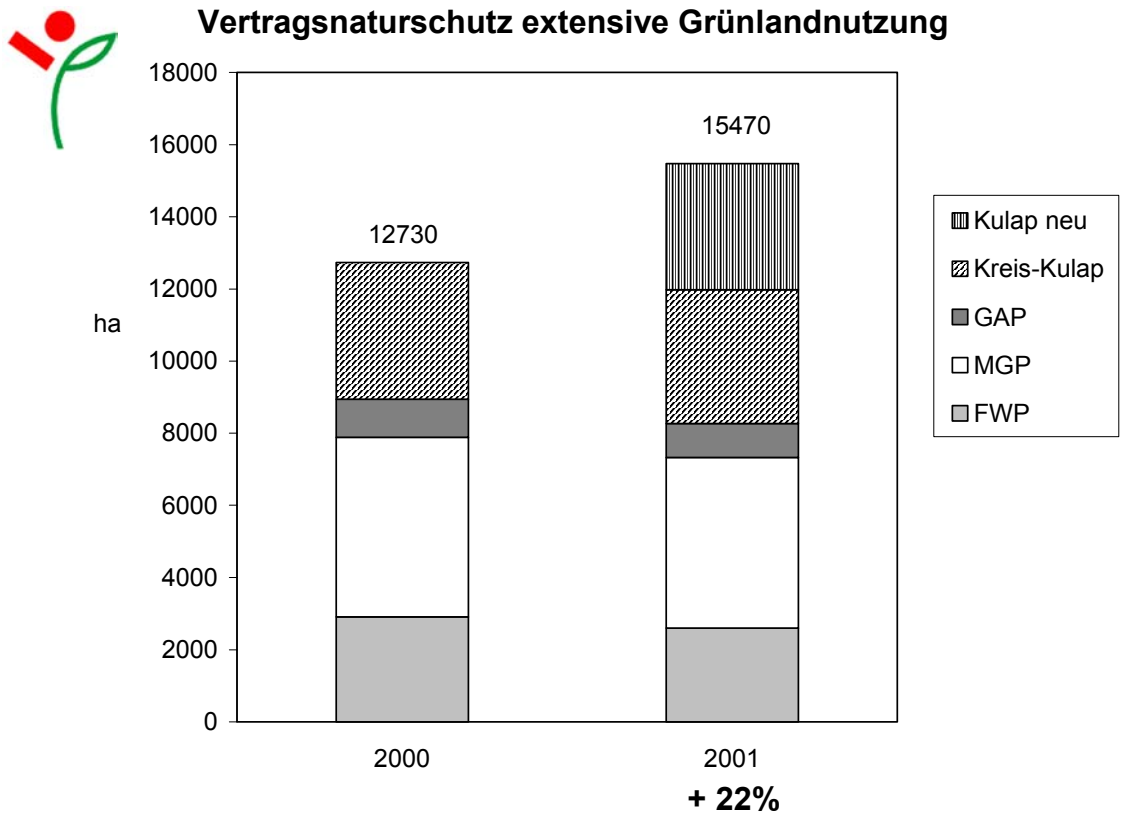


Abb. 7: Vertragsnaturschutz extensive Grünlandnutzung

Anhaltend niedrig ist dagegen der Vertragsumfang im Ackerrandstreifenprogramm, das nach einer Hochphase Anfang der 90er Jahre durch Konkurrenz bei den Stilllegungsangeboten und eine Prämiensenkung 1994 stark einbrach. Das Programm, welches beim floristischen Artenschutz in Ackerlebensräumen hervorragende Ergebnisse erzielte, konnte auch durch Wiederanhebung der Prämien Ende der 90er Jahre nicht entscheidend vorangebracht werden (Abb. 8). Setzt die Förderung der pestizidfreien Ackerrandstreifen in den alten Gunstgebieten nicht bald wieder ein und schreitet die floristische Verarmung der Äcker weiter voran, sind die schönen Erfolge der 90er Jahre zunichte gemacht, da der Vorrat an keimfähigen Diasporen immer weiter abnimmt und eine Regeneration damit unmöglich wird. Eine Ursachenanalyse und entsprechende Maßnahmen zur Belebung der Vertragsabschlüsse – vorrangig in den alten Vertragsschwerpunktgebieten - sind daher dringend geboten.

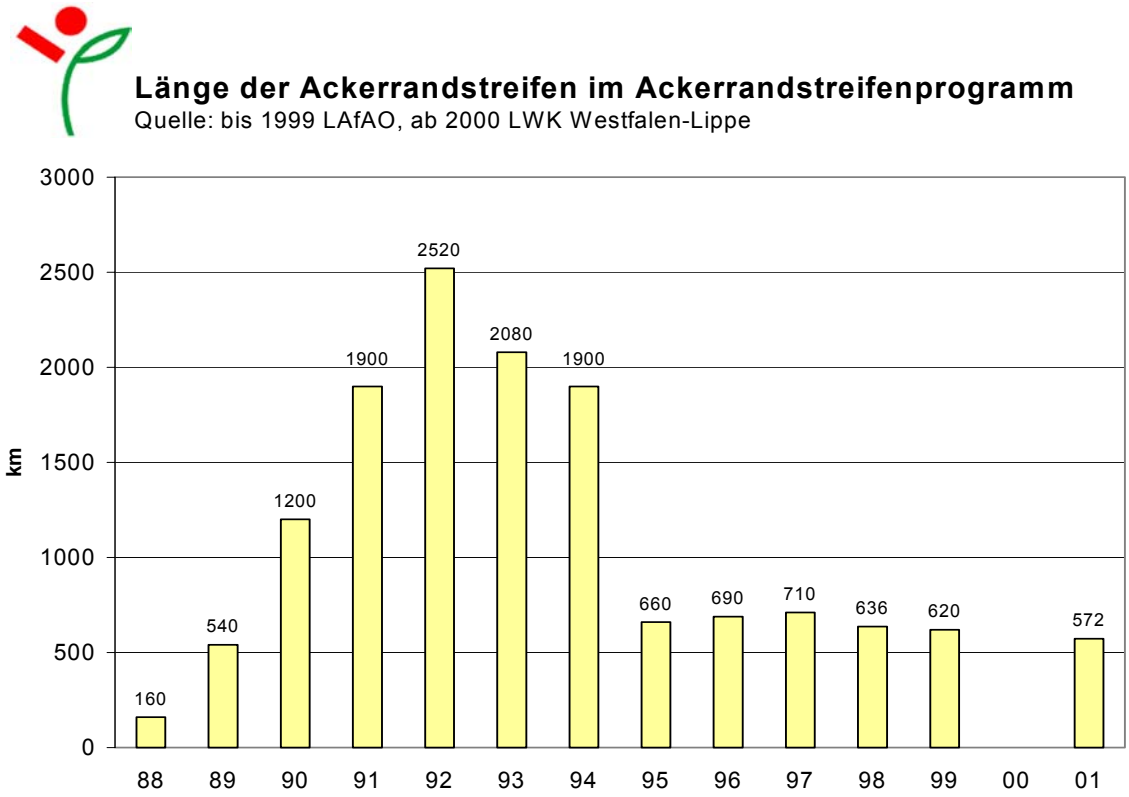


Abb. 8: Länge der Ackerrandstreifen im Ackerrandstreifenprogramm

Das gezielte Einwerben von Verträgen der Ämter für Agrarordnung unter Beteiligung ehrenamtlicher Naturschützer hat zu Beginn des Ackerrandstreifenprogramms eine tragende Rolle gespielt. Genau dort sollte heute wieder angesetzt werden, insbesondere in den alten Vertragsschwerpunktgebieten des Ackerrandstreifenprogramms. Der häufige und gute Kontakt zu den Landwirten, eine regelmäßige, zumindest stichprobenhafte Inaugenscheinnahme der Fläche und die Rückkopplung der Erfolge des extensiven Wirtschaftens sind dabei der Schlüssel zum Erfolg.

Fazit und Ausblick

Die landesweite Erfolgskontrolle des Vertragsnaturschutzes hat auf verschiedenen Ebenen systematisch anzusetzen: es muss erstens geprüft werden, ob die Verträge die beabsichtigten Wirkungen erzielen, zweitens ob sie in ausreichendem Maße und am passenden Ort zustande kommen, und schließlich drittens, in welchem Umfang sie kontinuierlich und ohne Unterbrechung auf ein und derselben Fläche laufen. Für die beiden ersten Fragen wurden im Voranstehenden aus der landesweiten Erfolgskontrolle einige Beispiele angeführt. Keine systematischen Informationen liegen bisher über die Kontinuität der Verträge vor, d.h. über die Quote der Verlängerung nach fünf Jahren Vertragslaufzeit. Von 109 Dauerquadraten in Vertragsflächen des Mittelgebirgsprogramms waren nach dreizehn Jahren 36 nicht mehr unter Vertrag. Das entspricht einem jährlichen Ausfall von 2,5%. Betriebsaufgabe und Nutzungsaufgabe oder Neuverpachtung der Flächen sind jeweils Grund für die nicht zustande kommenden Vertragsverlängerung. Der Naturschutz muss mit wirtschaftlich lebensfähigen Betrieben kooperieren, in deren Betriebsabläufe der Vertragsnaturschutz hineinpasst, um auch langfristig eine Perspektive zu haben.

Außerdem ist zu prüfen, inwieweit zusätzlich zu der maßnahmenorientierten Honorierung ergebnisorientierte Komponenten der Honorierung in den Vertragsnaturschutz eingeführt werden können. Der Bewirtschafter würde sich anders mit seinen ´Naturschutzflächen` auseinandersetzen, wenn er nicht ausschließlich Prämien für Düngungsverzicht und Nutzungsverzögerung erhielte, sondern etwa für das Vorkommen und die Zunahme empfindlicher Orchideenarten oder für Gelege von Kiebitz oder Braunkehlchen. Vorschläge hierzu werden derzeit am Lehrstuhl für Landwirtschaftliche Botanik und am Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn im Rahmen eines interdisziplinären Forschungsprojekts, welches das MUNLV in Auftrag gegeben hat, erarbeitet.

CARLA MICHELS
Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
Castroper Str. 312 - 314
45665 Recklinghausen

Vertragsnaturschutz in NRW – Berichte aus der Praxis

KLAUS NOTTMEYER-LINDEN, DIETER PASCH

1 Vertragsnaturschutz im Kreis Euskirchen

Der Kreis Euskirchen liegt im deutsch-belgischen Grenzraum und bildet das Tor zur nordrhein-westfälischen Eifel. Er gehört mit 1.250 km² zu den flächengrößten Kreisen in NRW.
Die Anfänge der Landschaftspflege durch Landwirte im Kreis Euskirchen gehen bis in die 1970er Jahre zurück. Den Durchbruch brachte die Einführung des Pilotprojektes „Biotoppflege durch Landwirte“ im Kreis Euskirchen (1985). Eine Aufstockung der finanziellen Mittel und eine starke Ausdehnung der Pflegemaßnahmen waren die Folge.

Parallel dazu wurde 1987 landesweit das Mittelgebirgsprogramm aufgelegt. Zuständig für Vertragsabschlüsse und Auszahlung waren die Ämter für Agrarordnung. Bereits im Jahre 1989 konnte eine erfreuliche Bilanz gezogen werden: Allein im Kreis Euskirchen konnten im Mittelgebirgsprogramm 99 Verträge mit 420 Hektar und im Kreispflegeprogramm 80 Verträge mit 300 Hektar abgeschlossen werden.

Ab 1996 ging die Zuständigkeit für das Mittelgebirgsprogramm an den Kreis Euskirchen über. Alle bisherigen Programme wurden in einem Kulturlandschaftsprogramm zusammengefasst. Die Biologische Station übernahm die fachliche Betreuung, die Beratung der Landwirte und die Durchführung des Programms vor Ort. Die Anzahl der Verträge erhöhte sich durch weitere Neuabschlüsse auf 434 unter Mitwirkung von 321 Landwirten.
Mit der Einführung der AGENDA 2000 wurde der Vertragsnaturschutz neu geregelt. Alle bedeutenden Förderprogramme, auch die des Naturschutzes, wurden in den Agrarumweltmaßnahmen zusammengefasst. Regional wurden für den Vertragsnaturschutz Kulturlandschaftsprogramme der Kreise aufgestellt.

Im Jahre 2002 waren 3.000 Hektar Fläche in 600 Verträgen mit 450 Landwirten eine erfreuliche Bilanz.
Der Vertragsnaturschutz hat sich im Kreis Euskirchen etabliert und ist für viele Landwirte zu einem zweiten Einkommensstandbein geworden.

2 Vertragsnaturschutz im Kreis Herford

Der Kreis Herford (450 km²) ist nicht nur einer der kleinsten Kreise in Nordrhein-Westfalen, sondern auch der waldärmste (8%). Er liegt zwischen Wiehengebirge und Teutoburger Wald im Ravensberger Hügelland. Erst seit dem 01.10.1994 wird im Kreis, von einer kleinen Ausnahme abgesehen (ein NSG im Feuchtwiesenschutzprogramm mit nur zwei Verträgen), Vertragsnaturschutz angeboten. Grundlage dieses ersten Kreisprogramms war eine eigene, von Kreisverwaltung und -politik initiierte Vereinbarung mit der Landwirtschaft. Zunächst erfolgte die Abrechnung über allgemeine Fördermittel (FöNa 88: „Förderung Naturschutz“) des Landes und des Kreises (50:50). 1996 waren für 93 Hektar Verträge abgeschlossen worden. Die Betreuung der Verträge und Landwirte einschließlich der fachlichen Kontrolle teilten sich der Kreis Herford und die Biologische Station Ravensberg (gegr. 1992) von Anfang an zu etwa gleichen

Teilen. Ab dem 01.07.1997 erfolgte die Umwandlung des kreiseigenen Programms gemäß der VO 2078/92; ab 2000 wurden alle neuen Verträge nach der VO 1257/99 abgeschlossen. Bis 2002 konnten die Vertragsabschlüsse auf 275 ha gesteigert werden. Aktuell werden 279,6 ha Verträge im Kreiskulturlandschaftsprogramm (KKLP), davon sind 280,6 ha Grünland (16,8 ha Ackerumwandlung), 13,9 ha Obstwiesen, 0,57 ha Hecke und 0,0088 ha Kopfweide. Die Kopfweiden (genau 88 Stück in einem Vertrag) sind ein Sonderfall; die Vergabe solcher Verträge wurde nach wenigen Monaten vom Land gestoppt. Auch der Heckenvertrag umfasst nur eine Hecke; hier bliebt die weitere Entwicklung, sprich Akzeptanz der Landwirte, abzuwarten.

Nach fünf Jahren wurden 2002 die meisten „Altverträge“ neu abgeschlossen (93 ha) mit einem Verlust von ca. 20 ha, die nicht mehr unter Vertrag kamen. Hierbei spielte vor allem die neue Landwirtschaftsklausel eine entscheidende Rolle; viele ältere Vertragsnehmer sind gemäß den EU-Vorschriften keine förderfähigen Landwirte mehr.

3 Probleme bei der Umsetzung der EU-Verordnungen 2078/92 und 1257/99

Die praktische Umsetzung der beiden Verordnungen im Rahmen der regionalen Kulturlandschaftsprogramme hat einige Probleme deutlich gemacht:

3.1 Kleinstrukturen: Herausrechnen oder honorieren?

Eine wichtige Zielsetzung des Kulturlandschaftsprogramms besteht darin, strukturreiche Wiesen und Weiden zu erhalten und zu fördern. Dazu gehören z.B. Flächen, die mit Hecken oder Bachläufen durchsetzt sind. In der Rahmenrichtlinie Vertragsnaturschutz gibt es keine Angaben dazu, wann Hecken oder andere Kleinstrukturen aus dem Vertrag herausgerechnet werden müssen oder nicht. Bei Informationsveranstaltungen des MUNLV (Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) wurde darauf hingewiesen, dass Hecken aus den Vertragsflächen „großzügig“ herausgerechnet werden sollen. Diese Vorgehensweise bringt jedoch einen sehr hohen Zeitaufwand (Digitalisierung, Abgleich mit Luftbildern, Vermessen vor Ort) mit sich und beinhaltet in vielen Fällen auch eine Benachteiligung der Landwirte, die aus Naturschutzsicht gewünschte Heckenstrukturen durch ihre Bewirtschaftungsart bis dato erhalten haben. Die finanzielle und wirtschaftliche Benachteiligung betrifft insbesondere die Landwirte der Mittelgebirgsregion und vergleichbarer Bereiche. Die Bewirtschaftungseinheiten weisen häufig nur geringe Flächengrößen auf, so dass die Flächen beim Herausrechnen der Kleinstrukturen mit den Paketen des Vertragsnaturschutzes nicht mehr angemessen finanziell entlohnt und betriebswirtschaftlich uninteressant werden.

Andererseits wurden Landwirte bei Prüfungen bereits darauf aufmerksam gemacht, dass sie Hecken - unter denen die Tiere noch ihren Kopf stecken können - nicht abziehen müssten. Fakt ist derzeit: Keiner weiß, was er abziehen soll und was nicht.

3.1.1 Beispiele aus der Praxis:

Beispiel 1

Eine 2 ha große Fläche ist stark mit Schlehen durchsetzt. Wenn wir großzügig abziehen, bleibt nur noch 1 ha Weidefläche übrig. Damit verbunden schränkt sich auch die Zahl der zugelassenen Großvieheinheiten um 50% ein. Dies ist aus naturschutzfachlicher Sicht jedoch nicht sinnvoll, da eine für 2 ha berechnete Besatzdichte in der Lage wäre, die Gebüsche durch Verbiss zurückzudrängen und an einer weiteren Ausbreitung zu hindern. Demgegenüber würden bei einer auf 1 ha berechneten Besatzdichte die Gebüsche infolge der Unterbeweidung in ihrer Ausbreitung gefördert. Außerdem wird es sehr schwierig, zusätzlich zur Beweidung eine Entbuschung zu vereinbaren. Eigentlich wäre es wünschenswert, wenn der Gebüschanteil der Fläche im Laufe der fünf Vertragsjahre um ca. 20 % reduziert werden könnte. Da aber eine Entbuschung nur zusätzlich zur Beweidung gefördert werden kann, stehen wir bei solchen Verträgen vor einem Paradoxon: Die Gebüsche sollen großzügig abgezogen werden, können aber anschließend über das Kulap nicht mehr entbuscht und beweidet werden. D.h. die reine Entbuschung könnte zwar über FöNa-Mittel gefördert werden, die sukzessiv größer werdende Weidefläche wird dabei aber nicht entschädigt (nach einem Jahr wäre die Fläche z.B. 1,1 ha groß, etc.).

Beispiel 2

Eine steile Magerweide, laut Kataster ist sie 10.000 m² groß, umfasst aufgrund der Steilheit aber faktisch 11.000 m². Prinzipiell bekommt der Bewirtschafter hier schon 1.000 m² zu wenig bezahlt. Jetzt werden noch „großzügig“ Hecken abgezogen, um keinem Prüfer Angriffsfläche zu bieten. Die Genauigkeit geht also nur zu Lasten des Landwirtes. Eigentlich: Der Versuch, eine gewisse Genauigkeit zu erreichen, geht zu Lasten des Landwirtes.

Beispiel 3

Ein Kalkmagerrasen, durchsetzt mit zahlreichen Mergelgruben und Gebüschinseln: Die Vertragsfläche ist einer Mondlandschaft mit zahlreichen Kratern vergleichbar. Hier ist die Vertragsfläche in Wirklichkeit deutlich größer als auf dem Papier. Der Landwirt muss die Fläche sukzessiv in jährlich festgesetzten Teilabschnitten mit Hand mähen und entbuschen. Welche Gebüsche sollen bei ihm herausgerechnet werden, damit es für den Prüfer nachvollziehbar wird? Denn dort, wo er entbuscht hat, wachsen die Gebüsche im darauffolgenden Jahr verstärkt wieder nach. Hinzu kommen noch die Ungenauigkeiten durch die Luftbilder (soweit überhaupt digital vorhanden), denn von Gebüschinseln und Einzelbäumen sind die Traufbereiche dargestellt, d.h. hier wird wieder zu Lasten des Landwirtes gerechnet.

Beispiel 4

Eine 1,4 ha große Weidefläche mit Feldgehölz, durchflossen von einem Mittelgebirgsbach mit Erlen-Eschen-Galeriewald: Sowohl unter dem Feldgehölz als auch unter dem Galeriewald ist eine Grasnarbe ausgebildet. Würden nun der Galeriewald und das Feldgehölz nach Luftbild herausgerechnet werden, reduziert sich die Weidefläche um ca. 0,4 ha! Dies entspricht jedoch nicht der Realität, da die Tiere durchaus unter den Gehölzen weiden. Für den Landwirt bedeutet es eine deutliche finanzielle und betriebliche Benachteiligung. Aus naturschutzfachlicher Sicht ist es ebenfalls negativ zu beurteilen, da die Fläche unterbeweidet würde.

Lösungsvorschläge:

- Umsetzung der EG-Verordnung Nr. 2721/2000 der Kommission vom 13.12.2000 zur Änderung der Berichtigung der Verordnung (EWG) Nr. 3887/92 mit Durchführungsbestimmungen zum integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilfegruppen.
  Demnach ist jetzt Folgendes möglich: „In Regionen, in denen bestimmte Charakteristika – insbesondere Hecken, Gräben oder Mauern – traditionell Bestandteile guter landwirtschaftlicher Anbau- oder Nutzungspraktiken sind, können die Mitgliedstaaten festlegen, dass die entsprechende Struktur als Teil der vollständig genutzten Flächen gilt, sofern sie eine von den Mitgliedstaaten festzulegende Gesamtbreite nicht übersteigt ..... „.
- Aufnahme eines Passus in die Rahmenrichtlinie (vgl. Dienstanweisung zum Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm): „Bei der Ermittlung der Vertragsflächen und der Berechnung des Entgelts können Strukturelemente wie Hecken, Raine, Bäume (einschließlich Streuobst) und Altgrasstreifen miteinbezogen werden, soweit ein Anteil von 20% der Vertragsfläche nicht überschritten wird. Diese Strukturelemente sind wesentliche Bestandteile der im Kulturlandschaftsprogramm erfassten naturnahen Flächen und tragen entscheidend zum ökologischen Wert bei.“
- Bei dem Nachweis von Vermessungsschwierigkeiten muss die Toleranzgrenze je nach Flächengröße auf mindestens 10 % (bei kleineren Flächen 20%) erhöht werden.
- Bei Teilparzellen, die in gleicher Weise genutzt werden, ist eine genaue Lokalisierung der Einzelfläche nicht erforderlich, sofern der Größennachweis über Katasterangaben nachgewiesen werden kann.
- Bei strukturreichen Flächen können bis zu einem bestimmten Anteil (20%) Kleinstrukturen mitgefördert werden, ohne dass sie von der Förderprämie abgezogen werden müssen. Probleme treten nur dann auf, wenn die Obergrenze überschritten wird und dann die Einzelemente abgezogen werden müssen.

Der bessere Weg wäre sicherlich, dass Kleinstrukturen generell als wichtige ökologische Bestandteile einer Fläche mit gefördert werden.

3.2 Frühmahd und Staffelmahd auf jährlich alternierenden Flächen

Aus Sicht des Natur- und Artenschutzes ist es auf vielen größeren Flächen sinnvoll, bestimmte Teilbereiche je nach Vegetationsentwicklung und Wuchsverhalten früher zu mähen, um einen frühen zweiten Aufwuchs z.B. für die Entwicklung von Heuschrecken und Schmetterlingen zu erhalten. Dies soll allerdings auf jährlich wechselnden Teilflächen stattfinden.

Forderung nach Flexibilisierung und Regionalisierung der Programme: Mit dem Abschluss eines Vertrages ist ein festgelegter Mahdzeitpunkt über die gesamte Vertragslaufzeit einzuhalten. Verschärfung ist möglich, aber keine Lockerung in Teilbereichen. Änderungen sind erst, auch wenn sie naturschutzfachlich sinnvoll sind, nach dem Ablauf eines Vertrages möglich.
Außerdem werden in Zukunft stets die früheren Zeitpunkte genommen (mit weniger Honorierung für den Landwirt), um eine möglichst hohe Flexibilität zu bekommen. Dadurch wird aber der gewünschte späte Termin insgesamt deutlich nach vorne verschoben.

Lösungsvorschläge:
Flexibilisierung und Berücksichtigung regionaler Besonderheiten müssen in die Programme eingebaut werden. Um Kontrollschwierigkeiten zu vermeiden, muss die Ausgestaltung des Vertrages möglichst flexibel gehandhabt werden. Hier sollten „von-bis“ Termine möglich sein.

3.3 Kulturlandschaftsprogramm und Erstpflege über FöNa

Um möglichst viele Pflegemaßnahmen über EU-Mittel kozufinanzieren, sind die einwerbenden Biologischen Stationen und Behörden dazu angehalten, alle Maßnahmen, die über das Kulturlandschaftsprogramm abgedeckt werden können, auch über dieses abzuwickeln. Derzeit führt diese Regelung aber wieder zu einer außerordentlich strikten Auslegung, die unserer Erfahrung nach bestimmte sinnvolle Naturschutzmaßnahmen nicht mehr durchführbar macht.

3.3.1 Beispiele aus der Praxis

Erstpflegemaßnahmen werden in der Regel nur noch als reine Entbuschungsmaßnahme über FöNa gefördert. Sobald ein Teilbereich gemäht werden muss, gibt es kein Geld.
Im konkreten Fall handelt es sich um einen mit Altgrasinseln und einigen Gehölzen durchsetzte, seit mehreren Jahren brachgefallene, stark reliefierte und verfilzte Magerwiese. Hier wurde nur die Entbuschung über FöNa-Mittel genehmigt. Diese Vorgehensweise macht aus naturschutzfachlicher Sicht keinen Sinn, da die verfilzte Magerwiese einen extrem hohen Pflegeaufwand beinhaltet (Gehölztriebe, Abtransport/Kompostierung des Mahdguts, Geräteschäden etc.), der nicht über die bestehenden Kulap-Mittel finanziert werden kann. Hinzu kommt, dass die Grenzen zwischen Handmahd und Entbuschung fließend sind, d.h. wenn man mit einem Balkenmäher arbeitet und hiermit Schlehenaufwuchs beseitigt, mäht man dann oder entbuscht man?

Diese Problematik tritt bei allen brachgefallenen oder brachfallenden Grünlandbiotopen auf, die teilweise oder gänzlich in einen Grünlandstatus wieder überführt werden sollen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass wertvolle Grünlandbiotope nicht mehr in das Kulap aufgenommen werden können, weil die Erstpflege - abgesehen von der Entbuschung - nicht mehr finanziert wird. Dies führt zu dem Paradoxon, dass die Erstpflege über FöNa und die Aufnahme in das Kulturlandschaftsprogramm erst möglich ist, wenn diese Biotope nahezu vollständig verbuscht sind!
Für Sonderbiotope wie z.B. Magerrasen mit stark reliefiertem Gelände und Feucht-/Nassbiotope (Seggen-, Binsen- und Schilfriede) reichen die Kulap-Pflegesätze bei weitem nicht aus. So hat sich beispielsweise im Raum Düren für die Mahd von Schilf- und Binsenriedern ein Kostenansatz von 2.000,- bis 2.500,- Euro/ha herausgestellt (Einsatz einer Raupe, Abtransport und Entsorgung des Mahdgutes, Geräteverschleiß etc.). Über Kulap können derzeit jedoch nur max. 944,- Euro/ha/Jahr gezahlt werden. Für dieses Geld schließt kein Landwirt einen Vertrag ab und somit fallen die Biotope jetzt brach bzw. könnten maximal zweimal in fünf Jahren (2.360 Euro pro Mahd) gemäht werden, was naturschutzfachlich bei den genannten Fällen nicht sinnvoll ist. Nach Kulap werden letztendlich nur die auf der Fläche durchzuführenden Standard-Arbeiten finanziert; alle weiteren Kosten (spezielle Geräte, An- und Abtransport dieser Geräte, Abtransport und Entsorgung nicht verwertbaren Schnittmaterials) fallen raus.

Im Kreis Euskirchen geht es in einem anderen, auf den Kreis Düren übertragbaren Fall, um eine Streuobstwiese, die vor ca. sieben Jahren im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens bepflanzt worden ist. Die Fläche ist an eine Gemeinde übergeben worden. Diese hat sie unter Auflagen an einen Landwirt verpachtet, der sich zwar an die meisten Auflagen gehalten, aber die Obstbäume nicht geschnitten hat. Die Gemeinde suchte daher einen neuen Pächter. Dieser ist an die Biologische Station herangetreten und hat gefragt, ob er eine Förderung in Anspruch nehmen kann, da er ansonsten die Fläche nicht übernehmen würde, wenn die Obstbäume dringend einen Pflegeschnitt erhalten müssten. Der einfachste Weg wäre jetzt, man könnte einmalig oder auch über 2 Jahre (für die Nachpflege) eine Zahlung über FöNa veranlassen. Da die Weidenutzung, wie sich gezeigt hat, auch ohne Entschädigung unter Auflagen erfolgen kann, müsste die Fläche also nicht komplett in das Kulap. Das ist aber derzeit aufgrund des unter Punkt 2 (FöNa/Kulap) aufgeführten Erlasses nicht mehr möglich. Dem Landwirt wird jetzt also zugemutet, die Obstbäume (obwohl sie derzeit auch noch keinen Ertrag bringen), entschädigungslos zu pflegen. **Da vermutlich kein Landwirt gefunden wird, der das macht, wird die Fläche also demnächst brach fallen, und die Bäume verwachsen weiter**. Das kann so nicht gewollt sein. Man kann natürlich auf dem Standpunkt stehen, dass die Gemeinde die Schnittkosten übernehmen soll. Aber kaum eine Gemeinde wird sich dazu bereit erklären.

Lösungsvorschläge:

- Zukünftig sollte wieder die Handmahd als Erstpflege über FöNa gefördert werden, damit die betroffenen Biotope in einen Kulap-Vertrag aufgenommen werden können. Somit sind wertvolle Grünlandbiotope wieder regenerierbar.
- Die Pflege von Biotopen mit extremen Standortbedingungen (Feucht-/Nassbiotope, Magerrasen in extremen Hanglagen etc.) sollte zukünftig mit FöNa-Mitteln aufgestockt werden können.
- Die Obstbaumpflege sollte in begründeten Fällen über FöNa möglich sein.
- Obstwiesen, deren Ankauf durch Landesmittel gefördert wurde, sollten in das Kulap aufgenommen werden dürfen, soweit sie pachtzinsfrei unter den entsprechenden Auflagen nicht zu bewirtschaften sind.
- Die Förderung der Erstpflegemaßnahmen muss als vorbereitende Maßnahme Aufnahme in das Kulap finden, da eine FöNa-Förderung wegen anhaltender Haushaltssperre(n) nicht mehr stattfindet.

3.4 Kleinstflächen im Mittelgebirge

Manche Landschaften in Nordrhein-Westfalen, die noch nicht flurbereinigt sind oder auf Grund ihrer geschichtlichen Entwicklung zahlreiche kleine Parzellen aufweisen (z.B. schmale Bachtäler in Realteilungsgebieten), stellen sich als problematisch in Hinblick auf den Abschluss von Kulap-Verträgen dar. Durch die Bezugsfläche „Schlag“ als Basis einer Bewirtschaftungseinheit ergeben sich insbesondere bei Flächen unter zwei Hektar Schwierigkeiten im Hinblick auf die Beweidung.

Lösungsvorschläge:
Ein Mindestviehbesatz von 2 Großvieheinheiten muss auch bei Kleinstflächen möglich sein.
Ebenfalls sollte ein erhöhter Viehbesatz mit zeitlicher Beschränkung gestattet sein, damit die Flächen Zeit zur vollständigen Erholung haben. Und bei zunehmender extensiver Mutterkuhhaltung ist es oft unmöglich für den Landwirt, seine Herde zu teilen.

3.5 Problemfall: Uferrandstreifenprogramm kontra Kulturlandschaftsprogramm

In der diesjährigen Vertragsperiode hat sich Verhältnis zwischen Uferrandstreifenprogramm und Kulturlandschaftsprogramm als besonders problematisch herausgestellt. Das Kulturlandschaftsprogramm sieht vor, Auenbereiche durch Mahd und Abtransport des Mähgutes naturschutzgerecht zu bewirtschaften. Beim Uferrandstreifenprogramm, das ursprünglich dem Trinkwasserschutz dienen sollte, mittlerweile aber eine landesweite Kulisse besitzt, wird zwar etwa doppelt so viel Geld ausgezahlt, es besteht jedoch nicht unbedingt die Pflicht, die Fläche auch zu mähen und das Mähgut abzufahren. Landwirte kündigten ihre Kulap-Verträge und wechselten in das Uferrandstreifenprogramm. Da kann man den Landwirten aus finanziellen Gründen derzeit nur „empfehlen“ keinen Kulap-Vertrag abzuschließen und zur „Konkurrenz“ zu gehen.
Es ist nicht nachvollziehbar, wieso für weniger Aufwand doppelt so viel gezahlt wird. Aber auch aus naturschutzfachlicher Sicht ist es sehr bedenklich, in schmalen Tälern einen Uferrandstreifen bis zu 30 m Breite auszuweisen, der nicht bewirtschaftet werden muss. So besteht die Gefahr, das ganze Mittelgebirgstäler hier unter Vertrag genommen werden und verbrachen. Dringend besteht hier Handlungsbedarf, da die Regelung, sich auf unterer Ebene (Landwirtschaftskammer und Landkreise) zu einigen, unzumutbar ist und letztlich nicht zu sinnvollen Ergebnissen führt.

Lösungsvorschlag:
Es ist dringend geboten, die Vertragspakete der Abteilungen Naturschutz und Landwirtschaft des MUNLV anzugleichen und aufeinander abzustimmen. Selbstverständlich zahlen auch wir den Landwirten gerne den höheren Betrag aus. Wir halten es aber für sehr wichtig, dass die Auenbereiche weiterhin einer naturschutzgerechten Bewirtschaftung unterliegen, da insbesondere das Feuchtgrünland einer Nutzung bedarf. Schlussfolgerung: Auszahlung des Betrages aus dem Uferrandstreifen mit den Auflagen des Kulap.

4 InVeKoS

Die Anwendung des bisher nur in der landwirtschaftlichen Direktförderung benutzten InVeKoS- (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem) Verfahrens auf den Vertragsnaturschutz hat bereits zu Umsetzungsproblemen vor Ort geführt und sorgt für ständig neue Probleme, was die „fehlerfreie“ Vertragsabwicklung angeht.
Naturschutzfachlich sinnvolle Programme, die wesentlich zur Erhaltung der Biodiversität beitragen, können zum Teil nur noch bedingt und mit nicht mehr vertretbarem Aufwand umgesetzt werden. Dies reduziert nicht nur die naturschutzfachliche Effizienz, sondern auch die Akzeptanz bei Landwirten und Behörden.

Folgende Probleme machen dies besonders deutlich:
Ein großer Teil des Vertragsnaturschutzes in NRW findet, wie auch in anderen Ländern, in Regionen statt, wo Kleinparzellierung und Strukturreichtum der Flächen eine Nutzungsintensivierung erschwert. Eine Flächengrößenermittlung ist in diesen Bereichen äußerst schwierig, da jegliche Kleinstrukturen und Einzelbäume abgezogen werden müssen. In steileren Hanglagen kommen weitere Probleme bei der Flächengrößenermittlung hinzu.

Überprüfung der guten fachlichen Praxis: Der Personalaufwand ist enorm, zumal bei nur einer Vertragsnaturschutzfläche die gesamte Betriebsfläche kontrolliert werden muss.

Beim Vertragsnaturschutz steht zunehmend die formale korrekte Abwicklung im Vordergrund, die naturschutzfachlichen Dinge treten dabei vollkommen in den Hintergrund.

Die Akzeptanz bei den Landwirten schwindet auf Grund von völlig unverständlichen Verwaltungs- und Kontrollregelungen.

Bei der Flächengrößenermittlung ist letztlich der Landwirt immer der DUMME.

Lösungsansatz:
Drastische Vereinfachung von InVeKoS, Erhöhung der Flächentoleranz bei der Fehlerquote und Berücksichtigung regionaler Besonderheiten

5 Fazit

Erweiterung der Gestaltungsspielräume in den einzelnen Regionen: Anpassung der Fördersätze an die regionalen Bedingungen und verbesserte Möglichkeiten bei den Vertragslaufzeiten. Flexiblere Gestaltung einzelner Vertragsjahre.

Ausbau der Agrarumweltprogramme und Landschaftspflegearbeiten zur Unterstützung einer umweltverträglichen Landwirtschaft auf der Gesamtfläche, um den Rückzug der Landwirtschaft aus extensiv genutzten Regionen zu verhindern.

Die Naturschutzarbeit in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft muss zentraler Bestandteil der zukünftigen Agrarpolitik sein.

KLAUS NOTTMEYER-LINDEN
Biologische Station Ravensberg e.V.
Am Herrenhaus 27
32278 Kirchlengern
05223-78250
biolstationherford@t-online.de

DIETER PASCH
Biologische Station Euskirchen e. V.
Steinfelder Str. 10
53947 Nettersheim
02486-9507-0
BiologischeStationEuskirchen@t-online.de

Vertragsnaturschutz – Möglichkeiten und Grenzen aus Sicht der Landwirtschaft

EDMUND LEISEN

Der Vertragsnaturschutz trifft in der Landwirtschaft auf unterschiedliches Interesse. Voraussetzung für eine Beteiligung ist die einzelbetriebliche Situation. Spricht diese für eine Teilnahme, ist entscheidend, dass vor Ort ein Vertrauensverhältnis zwischen Naturschutz und Landwirtschaft herrscht. Wichtig ist dabei vor allem, dass die Verträge so gewählt werden, dass sie im Einzelfall auch flexibel gehandhabt werden können und Entscheidungen für den Landwirt möglichst nachvollziehbar sind.

Im folgenden werden die einzelbetrieblichen Auswirkungen von Naturschutzauflagen angesprochen. Grundlage bilden insbesondere die langjährigen Untersuchungen im Rahmen des Projektes „Erfolgskontrolle zum Feuchtwiesenschutzprogramm, 1987 - 1998“, einem Gemeinschaftsprojekt der Biologischen Station Zwillbrock und der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe. Zwischenzeitlich werden diese Ergebnisse aber auch von mehreren anderen Versuchsanstellern bestätigt. Die landwirtschaftlichen Untersuchungen im Rahmen des Projektes umfassten:

1. Ertragsleistung und Futterqualität bei reiner Schnittnutzung (3 Versuchsstandorte)
2. Ertragsleistung bei Weidenutzung (ermittelt über Gewichtszunahme von Weidetieren; 10 Weideflächen)
3. Ertragsleistung auf Praxisflächen (33 Flächen mit Erhebung des Nettoenergieertrages, Abb. 1).

Einzelbetriebliche Auswirkungen von Naturschutzauflagen

Naturschutzauflagen haben je nach Standort und Art der Einschränkung unterschiedliche Auswirkungen auf Ertrag und Futterqualität und beeinflussen damit den Wert, den eine Naturschutzfläche für den landwirtschaftlichen Betrieb hat. Verfügt der Betrieb über ausreichend Futter kann er einen Teil seiner Flächen verpachten oder extensivieren. Für den Naturschutz entscheidet er sich nur dann, wenn das Futter innerbetrieblich verwertet oder zum Beispiel auch als Pferdeheu verkauft werden kann. Die Auflagen dürfen auch nicht zu kompliziert sein (nicht zu langer Vertragstext). Hofferne Flächen in ungünstiger Lage werden eher abgegeben als hofnahe Flächen.

Bei der landwirtschaftlichen Nutzung muss zwischen Weidehaltung und Schnittnutzung unterschieden werden. Für Beweidung besonders interessant sind größere Flächen und bei Schnittnutzung Flächen, die auch nach Extensivierung noch eine befriedigende Bestandeszusammensetzung erwarten lassen. Die Tabelle 1 informiert über die Spannbreite an Leistungen, die bei Weide- und Schnittnutzung erzielt werden können. Viehbesatz und Flächenertrag liegen auf Naturschutzflächen im Vergleich zu intensiver Bewirtschaftung je nach Standort und Nutzung bei etwa 30 – 88 %. Bei Mähnutzung ist zusätzlich die Futterqualität aufgrund des späten Schnittes herabgesetzt, so dass das Futter nur noch eingeschränkt eingesetzt werden kann.

Finanziell fallen die einzelbetrieblichen Auswirkungen von Naturschutzauflagen sehr unterschiedlich aus. Auf Flächen, die schon bisher extensiv genutzt wurden, ist mit vergleichsweise geringen Einbußen zu rechnen. Auf wüchsigen und bisher intensiv genutzten Flächen sind bei Weide- oder Schnittnutzung Einbußen von über 500,-Euro möglich.

Weidehaltung in Naturschutzgebieten

Für Weidenutzung in Naturschutzgebieten eignen sich vor allem Jungvieh und Mutterkühe. In wie weit eine Bewirtschaftung rentabel ist, darüber entscheiden vor allem nachfolgende Fragen:

1. Entwickeln sich die Weidetiere gut genug? Die Tiere sollten in ihrer Entwicklung nicht gestört sein und gute Zunahmen haben.
2. Wie viele Tiere können aufgetrieben werden? Je mehr Tiere aufgetrieben werden können, je geringer ist der materielle und zeitliche Aufwand bezogen auf das Einzeltier und je interessanter ist die Fläche aus landwirtschaftlicher Sicht.

Diesen Fragen wurde in mehrjährigen Untersuchungen auf Feuchtwiesen im Westmünsterland nachgegangen. Die Naturschutzauflagen beschränkten den Viehbesatz dabei auf 2 Rinder pro ha bis zum 15. Juni und 4 Rinder in der Zeit danach. Die Flächen durften in der Regel mit Phosphor und Kalium, zum Teil auch mit Stallmist gedüngt werden. Viele Betriebe haben aber in den letzten Jahren auf eine Düngung vollkommen verzichtet. Im folgenden die wesentlichen Erkenntnisse:

Gewichtszunahme von Weidetieren

Zur 1. Frage: Untersuchungen aus den Jahren 1992 bis 1998 auf insgesamt zehn Flächen zeigten, dass die Gewichtszunahme der einzelnen Weidetiere auf intensiv und weniger intensiv bewirtschafteten Flächen in den meisten Jahren gleich war (Tab. 1). Auch Flächen mit weniger wertvollem Pflanzenbestand brachten vergleichbare Gewichtszunahmen. Dies wird u.a. auf die Möglichkeit zur selektiven Futteraufnahme zurückgeführt, die bei extensiver Beweidung meist gegeben ist. Allerdings muss gerade in Feuchtwiesen auch darauf geachtet werden, dass rechtzeitig abgetrieben wird, wenn die Flächen nach Niederschlägen stärker vernässen. Denn dann kam es zu deutlichen Gewichtsabnahmen, insbesondere bei kühlen Temperaturen im Herbst.
Giftpflanzen bereiteten auf den Untersuchungsflächen keine Probleme. Ausgesprochene Giftpflanzen wie Sumpfschachtelhalm traten nicht auf.

Viehbesatz

Zur 2. Frage: Der Viehbesatz auf mehrjährig beobachteten Flächen lag je nach Auflage und Wüchsigkeit der Flächen zwischen 1 und 3 GV/ha (Viehbesatz bezogen auf eine Weideperiode von sechs Monaten). Im Frühjahr durften bis 15.06. maximal zwei Rinder pro Hektar aufgetrieben werden, danach maximal vier Rinder. Flächen die im Jahresmittel Futter für nur 1 GV/ha lieferten, zeigten ein derart schwaches Wachstum, dass auch im Frühjahr weniger als 2 GV/ha aufgetrieben werden konnten. Ein Besatz von durchschnittlich 3 GV/ha war auf einer sehr wüchsigen Fläche mit wertvollem Grünlandbestand (vorwiegend Deutschem Weidelgras und Weißklee) und guter Weidepflege im Sommer möglich. Ab 15.06.

wurde nachgemäht, da aufgrund des geringen Viehbesatzes im Frühjahr Mitte Juni noch ein hoher Weiderest vorhanden war. Die Fläche erhielt jährlich 200 dt/ha Stallmist.
Maßgeblich für die Wirtschaftlichkeit ist nicht nur der Viehbesatz. Wichtig ist auch die Größe der Weidefläche und die Qualität des Aufwuchses. Große Weideflächen verursachen geringere Zaunkosten. Darüber hinaus ist die Betreuung der Herde weniger aufwendig. Denn größere Herden erfordern im Vergleich zu kleineren kaum höhere Aufwendungen während der Weideperiode.

Tab. 1: Gewichtszunahme und Ertragsleistung bei Weidehaltung und Schnittnutzung in Naturschutzgebieten

Weidehaltung		**Schnittnutzung**	
Viehbesatz[1)] (GV/ha)	**Gewichtszunahme**[2)] **einzelner Weidetiere** relativ	**Heuertrag**[3)] (dt/ha)	**Energiegehalt** (MJ NEL/kg T)
1 bis 3	94 bis 104	unter 20 bis 60	1. Schnitt: 3,5 bis 6,2[4)] 2. Schnitt: 3,6 bis 5,8[5)]

1) Viehbesatz auf 19 Naturschutzflächen im Westmünsterland 1991 – 1998 im Mittel einer 6-monatigen Weideperiode; 1 GV = 500 kg Lebendgewicht
2) Gewichtszunahme auf Weideflächen im Westmünsterland 1992 – 1998; 100 = Gewichtszunahme bei intensiverer Bewirtschaftung
3) Ertragsleistung auf 15 Schnittflächen im Westmünsterland 1991 – 1998 (Leisen, etal, 1999) sowie in Anlehnung an Rieder (1983) und Briemle (1990)
4) Ergebnis von Fütterungsversuchen der Bundesanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig-Völkenrode
5) In Anlehnung an DLG-Futterwerttabelle, 7. Auflage 1997

Leberegelbefall

Zur Parasitensituation wurde festgestellt, dass Leberegelbefall in einigen Betrieben im Westmünsterland vorkommt. Hier ist er aber in der Regel auch schon vor Unterschutzstellung der Flächen aufgetreten. Eine Verschlechterung der Gesamtsituation wurde über die gesamte Laufzeit der Untersuchungen nicht beobachtet.

Schnittnutzung auf Naturschutzflächen

Die Qualität des Aufwuchses entscheidet über die landwirtschaftliche Verwertbarkeit von Schnittgut aus Naturschutzflächen. Aufgrund des späten Schnitttermins (im Flachland häufig ab Mitte Juni, in höheren Lagen häufig ab Anfang Juli) liegen die Energie- und Proteingehalte zwar durchweg niedrig (Tab. 1). Bei nicht zu problematischer Bestandeszusammensetzung kann gut gewonnenes Heu aber trotzdem auch im Milchviehbetrieb genutzt werden: in der Rinderfütterung und, sofern schmackhaft, auch in der Übergangsfütterung oder als Strukturbeigabe (z.B. 1 kg) bei der Milchviehfütterung.
In der Regel wird auf Naturschutzflächen ein später Schnitttermin bei der 1. Nutzung vorgegeben. Schmackhaftes Heu von Naturschutzflächen lässt sich bis zu einem gewissen Anteil aber trotzdem im Betrieb einsetzen. Allerdings ist die Heugewinnung bei ungünstigen Trocknungsbedingungen, wie 2002, schwierig. Gute Qualitäten dürften in diesem Jahr selten sein.

In der Praxis wird der erste Schnitt in der Regel als Heu, der zweite als Heu oder Silage genutzt. Bei Silagenutzung kam es beim 1. Schnitt in der Vergangenheit häufig zu Problemen mit Schimmelbildung, weil das grob strukturierte Futter nicht ausreichend verdichtet wurde oder Stängel durch die Folie bei Ballensilagen durchgestochen sind.

Literatur

BRIEMLE, G. (1990): Extensivierung von Dauergrünland – Forderungen und Möglichkeiten. Landwirtschaftliches Jahrbuch 67. Jhrg., Heft 3, 345 – 370.

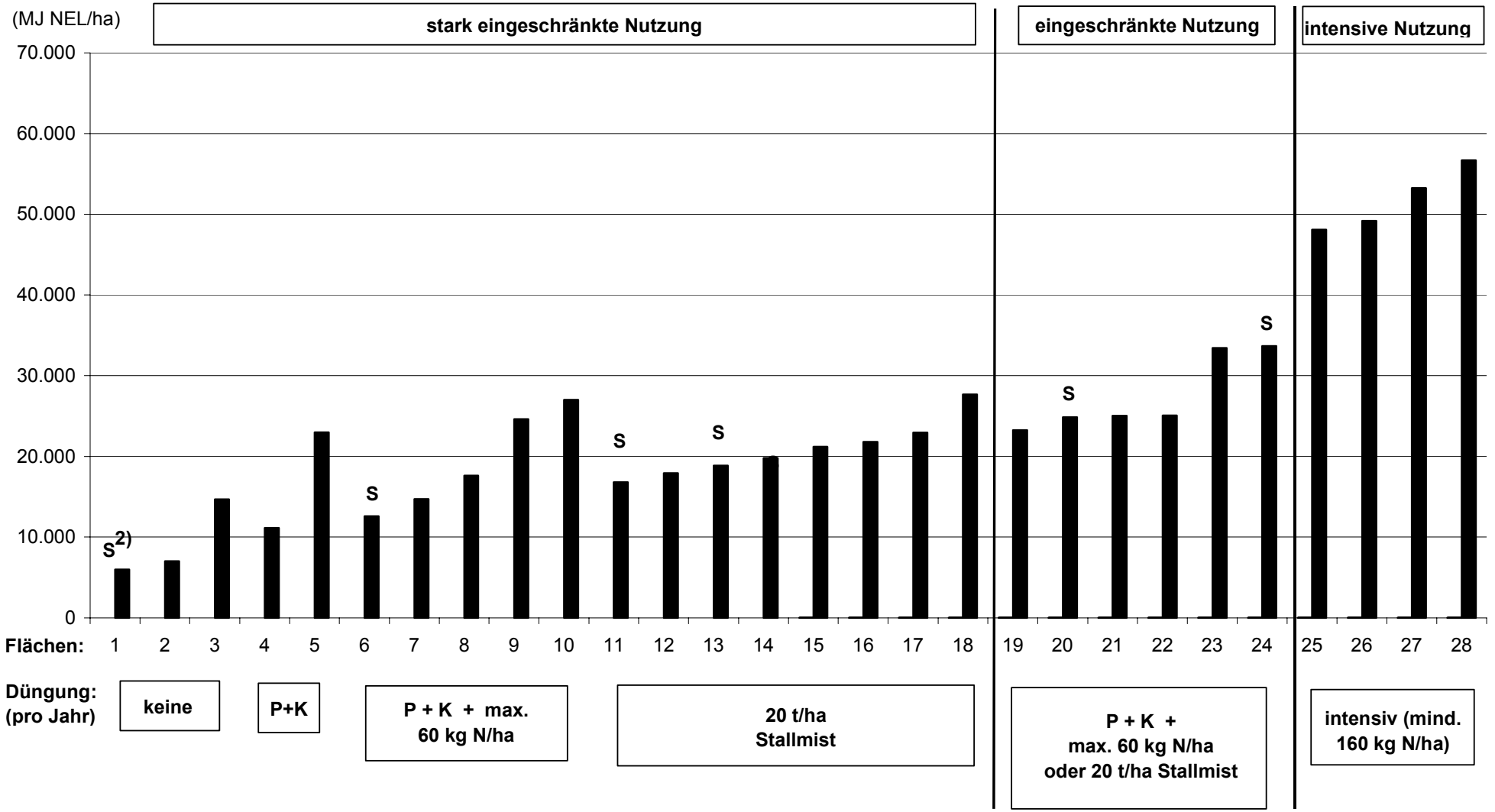
LEISEN, E.; VORMANN, M. (1999): Naturschutz auf Grünland. Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe 26, 44 – 45

RIEDER, J.B. (1983): Dauergrünland. BLV-Verlag, München.

VORMANN, M.; LEISEN, E.; IKEMEYER, D. (1998): Langjährige Untersuchungen zur landwirtschaftlichen Nutzung, Entwicklung von Wiesenvogelbeständen und Vegetationsveränderungen in Feuchtwiesen. Untersuchungsprojekt „Erfolgskontrolle zum Feuchtwiesenschutzprogramm“ im Kreis Borken von 1987 bis 1998. 207 S.

DR. EDMUND LEISEN
Landwirtschaftskammer Westfalen Lippe
Schoerlemerstr. 26
49143 Münster

Abb. 1: Netto-Energieertrag[1] auf Praxisflächen bei unterschiedlicher Düngung und Nutzung
Mittelwert der Jahre 1992 - 1998



1) Ertragsleistung berechnet über tierische Leistung (Gewichtszunahme) und Heu- bzw. Silageertrag
2) S = Schnittnutzung; alle übrigen Flächen wurden beweidet, meist mit Nachmahd

Ansätze zur Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen

HILMAR FREIHERR V. MÜNCHHAUSEN

1 Einleitung

Das Spannungsfeld zwischen Naturschutz und Landwirtschaft ist nicht nur hinsichtlich seiner naturwissenschaftlichen, ökonomischen, politischen und institutionellen Dimension äußerst komplex, sondern auch mit Blick auf die oft verwirrende Terminologie. Allein im Zusammenhang mit dem vorliegenden Tagungsthema kursieren die Begriffe „Vertragsnaturschutz", „Agrarumweltmaßnahmen", „Kreiskulturlandschaftsprogramm", „Maßnahmen für markt- und standortgerechte Landwirtschaft" etc. Auch der Veranstalter hat mit dem Begriff „Angebotsnaturschutz" einen weiteren Begriff geprägt.

Insbesondere mit Blick auf den Landwirt, als demjenigen, der die Maßnahmen letztendlich umzusetzen hat, aber auch für die politische Diskussion wäre es hilfreich, das Wirrwarr der Begriffe zu lichten. Dies gilt vor allem für die Begriffe „Vertragsnaturschutz" und „Agrarumweltmaßnahmen".

Während der Vertragsnaturschutz sich überwiegend auf die Lösung kleinräumiger Naturschutzprobleme bezog, in der alleinigen Hoheit der Bundesländer liegt und traditionell zu 100% aus den Haushalten der Umwelt- und Naturschutzministerien finanziert wurde, sind die Agrarumweltmaßnahmen gekennzeichnet durch eine partnerschaftliche Gestaltung von EU, Bund und Ländern. Dies zumindest soweit, wie die Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) laufen. Bei Maßnahmen außerhalb der GAK arbeiten allein die europäische und die regionale Ebene zusammen. Diese partnerschaftliche Gestaltung bezieht sich sowohl auf den Inhalt der Maßnahmen, als auch auf die Finanzierung, die aus den jeweiligen Agrarbudgets erfolgt.

In den vergangenen Jahren sind die Grenzen zwischen beiden Ansätzen zunehmend verschwommen, da die Länder – insbesondere bewegt durch ihre engen finanziellen Spielräume – Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes immer stärker in die Agrarumweltmaßnahmen integriert haben. Dieser inhaltlich durchaus sinnvolle Prozess spiegelt sich jedoch nicht ausreichend auch in einer Integration der Institutionen wider. So denken die Naturschutzbehörden überwiegend weiter im Kontext des Vertragsnaturschutzes, die Agrarbehörden in dem der Agrarumweltmaßnahmen. Doch nicht die mit der Umsetzung beauftragte Institution sollte ausschlaggebend für die begriffliche Abgrenzung sein, sondern der inhaltliche Kontext und der Ursprung der Finanzierung. Daher sollten zukünftig alle Maßnahmen, die gemäß Abschnitt 6 der EU Verordnung 1257/99 entworfen, umgesetzt und finanziert werden, auch als Agrarumweltmaßnahmen bezeichnet werden.

2 Landwirtschaft und Naturschutz: Vom Konflikt zur Kooperation

Vor dem Hintergrund der unvermindert anhaltenden Spannung zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, die im Rahmen der Diskussion um die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes gerade kürzlich wieder zum Ausdruck kam, sind drei Aspekte eine unbedingte Voraussetzung für eine fruchtbarere Zusammen-

arbeit. Erstens sollte der Naturschutz klar und eindeutig benennen, über welche Art von Instrument er ein bestimmtes Ziel zu erreichen gedenkt. Geht es um die Verschärfung von Ordnungsrecht, geht es um Naturschutzauflagen in bestimmten Gebieten oder geht es um ein Angebot des Naturschutzes an die Landwirtschaft, bei dem freiwillig erbrachte Leistungen honoriert werden? Eine klare Sprache, ein einfaches Konzept und eine praxisorientierte Gestaltung von Maßnahmen sind stärker als bisher in den Mittelpunkt der Diskussion zu stellen. Zweitens steht der Naturschutz in der Pflicht seine Forderungen zu erklären und ihre Relevanz für den Umwelt-, Natur- und Artenschutz zu belegen. Erst dann werden Landwirte von der Notwendigkeit und der Bedeutung bestimmter Maßnahmen überzeugt sein und ihre betrieblichen Abläufe umstrukturieren. Und drittens sind die ökonomischen Implikationen von Forderungen des Naturschutzes auf der Ebene des einzelnen Betriebs anzuerkennen. Eingriffe und Beschränkungen betrieblicher Abläufe kosten – abgesehen von „Win-Win-Situationen“, bei denen bspw. ein effizienterer Düngereinsatz die Umwelt schont und gleichzeitig die Kosten des Landwirts reduziert – Geld. Naturschutz hat daher in jeder Hinsicht etwas mit Ökonomie zu tun und der Naturschutz ist gut beraten, wenn er sich gemeinsam mit der Landwirtschaft auf die Suche nach tragfähigen Lösungen begibt.

Werden diese Punkte berücksichtigt, wird es zukünftig gelingen, auch die breite Mehrheit der Landwirte für Anliegen des Naturschutzes zu begeistern und ihre Akzeptanz für Instrumente, wie die Agrarumweltmaßnahmen, zu erhöhen.

3 Agrarumweltpolitik: Begriffe und Konzepte

Ein zentraler Begriff der Agrarumweltpolitik in Europa ist die „Gute fachliche Praxis“. Die „Gute fachliche Praxis“ ist die Schnittstelle zwischen Umweltverpflichtungen, die jeder Landwirt gemäß dem Verursacherprinzip auf eigene Kosten einzuhalten hat und Umweltleistungen, die gemäß dem Gemeinlastprinzip dem Landwirt zu honorieren sind. Die „Gute fachliche Praxis“ ist selbstverständlich kein statisches Konzept, sondern ein dynamischer Begriff, der sich im Zeitablauf im Zuge von politischen, technischen und wissenschaftlichen Erkenntnissen verändert. Damit verändert sich auch das gesellschaftliche Verständnis davon, was dem Landwirt mit Blick auf den Umwelt- und Naturschutz aufgebürdet werden kann. Dieser Prozess, der letztendlich die Verteilung der Kosten bei der Erreichung eines Umweltzieles zwischen den Landwirten und den Steuerzahlern definiert, ist ein politischer Prozess und Ausdruck von gesellschaftlichen Präferenzen, politischen Machtkonstellationen und der Verfügbarkeit finanzieller Mittel.

Unabhängig von der Diskussion, wo genau die „Gute fachliche Praxis“ anzusiedeln ist, ist es unabdingbar, den gesellschaftlichen Konsens darüber aufzubauen und zu pflegen, dass alle Anforderungen des Naturschutzes, die über die „Gute fachliche Praxis“ hinaus gehen, dem Landwirt zu finanzieren sind. Dabei darf es keine Rolle spielen, ob diese Anforderungen in ausgewählten Gebieten, wie z.B. Naturschutzgebieten über Verordnungen hoheitlich erlassen werden (hier muss ein Ausgleich gezahlt werden) oder ob die Anforderungen im Rahmen eines Angebotes formuliert werden (hier muss eine Prämie/ ein Honorar gezahlt werden).

4 Die Agrarumweltmaßnahmen: Konzept, Budget und Akzeptanz

Die Agrarumweltmaßnahmen wurden 1992 in der Erkenntnis eingeführt, dass die vielfältigen positiven Leistungen der Landwirtschaft bei der Erhaltung und Pflege der europäischen Kulturlandschaften nicht mehr als Koppelprodukt der Agrarproduktion betrachtet werden dürfen, sondern als eigenständige ökologische (Dienst)-Leistung.

Ein wichtiges Prinzip der Agrarumweltmaßnahmen ist die Subsidiarität. Sie bedeutet, dass auf europäischer Ebene nur ein Rahmen definiert wird, der dann von den Regionen (in Deutschland von den Bundesländern) ausgefüllt werden kann. Weitere Prinzipien sind die Freiwilligkeit, eine vertragliche Grundlage, eine meist 5jährige Laufzeit und eine Prämie, die sich an den entstehenden Kosten, den Einkommensverlusten und an einer Anreizkomponente orientiert. Mit dem Prinzip „Honorieren von Leistungen" grenzen sich die Agrarumweltmaßnahmen in aller Deutlichkeit von Subventionen ab. Agrarumweltmaßnamen bezahlen gesellschaftlich nachgefragte Produkte im Naturschutz und der Landschaftspflege. Unter so einem Blickwinkel wird Naturschutz zu einer Dienstleistung und damit auch zu einem Einkommensbestandteil für den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb. Agrarumweltmaßnahmen tragen dazu bei, dass ländliche Räume über intakte Natur und saubere Umwelt verfügen. Dies und die damit verbundene Tier- und Pflanzenwelt gehören zum Kapital ländlicher Räume, das ganz wesentliche Impulse für die Entwicklung im ländlichen Raum jenseits der Auseinandersetzung zwischen Naturschutz und Landwirtschaft geben kann. Impulse für den Tourismus, Impulse aber auch als weicher Standortfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region.

Im Spektrum der naturschutzpolitischen Maßnahmen sind die Agrarumweltmaßnahmen auch finanziell eine Erfolgsstory. Zu Beginn der neunziger Jahre waren die Agrarumweltmaßnahmen nur mit 250 bis 300 Millionen DM (125 bis 150 Millionen €) ausgestattet. Heute fließen rund 1,4 Milliarden DM (700 Millionen €) jährlich von EU, Bund und Ländern in die deutschen Agrarumweltmaßnahmen. Und vor dem Hintergrund der drängenden Naturschutzprobleme im ländlichen Raum und den besonderen Herausforderungen, die der Landwirtschaft mit der Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat Richtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie ins Haus stehen, ist es notwendig, dass Naturschutz und Landwirtschaft gemeinsam darauf drängen, mehr Agrarmittel in die Agrarumweltmaßnahmen zu lenken. In Anbetracht der laufenden agrarpolitischen Diskussion erscheint diese Forderung nicht nur sinnvoll und begründbar, sondern auch umsetzbar.

5 Die Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen – eine gemeinsame Aufgabe für Landwirtschaft und Naturschutz

Wenn es gelingen soll, die Agrarumweltmaßnahmen zu einem Herzstück der zukünftigen Agrarpolitik in Europa zu machen, dann ist dies als gemeinsame Aufgabe von Landwirtschaft und Naturschutz zu verstehen. Beide Interessensbereiche würden davon profitieren. Vor diesem Hintergrund ist die Initiative der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) und des WWF Deutschland eine Arbeitsgruppe Landwirtschaft & Naturschutz" ins Leben zu rufen ganz besonders zu begrüßen. Im Rahmen dieser Arbeit ist

es gelungen, mit Blick auf die Agrarumweltmaßnahmen konsensfähige Vorschläge zu entwickeln, die zur Zeit in den politischen Raum hinein getragen werden[1].

5.1 Die Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen – ein interdisziplinärer Prozess

Die Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen ist viel stärker als bisher als ein Prozess zu begreifen, der ökonomische, wissenschaftliche, naturschutzfachliche und kommunikative Aspekte umfasst. Eine ausschließlich naturschutzfachliche Betrachtung führt nicht weiter. Auch eine isolierte Diskussion, ob die Maßnahmen eher ergebnis- oder handlungsorientiert gestaltet werden sollen oder ob sogenannte Mitnahmeeffekte akzeptabel seien und wenn ja bis zu welcher Höhe wird in eine Sackgasse führen. Die Bandbreite der Diskussion und der Forderungen ist zu öffnen. Neue Aspekte, wie insbesondere Aspekte der Kommunikation der Agrarumweltmaßnahmen in die Landwirtschaft, aber auch in die Gesellschaft hinein, sind in der politischen Auseinandersetzung dringender denn je. Im Moment ist dem Steuerzahler nicht bewusst, wie viel Geld für Agrarumweltmaßnahmen ausgegeben werden. Die wenigsten Menschen wissen, welche wichtigen Funktionen die Landwirtschaft in unseren Kulturlandschaften ausübt. Noch weniger Menschen kennen sich in der Agrarumweltpolitik aus und wissen, was Agrarumweltmaßnahmen überhaupt sind.

Eine erfolgreiche Kommunikation zur „Agrar-Umwelt-Problematik“ ist jedoch ein wesentlicher Schlüssel für die Legitimation der Agrarumweltmaßnahmen gerade in Zeiten knapper Haushalte. Es ist notwendiger denn je, dem Steuerzahler zu vermitteln, was er als Gegenleistung für den Transfer von Geld in die Agrarumweltmaßnahmen hinein, erhält.

5.2 Die Agrarumweltmaßnahmen – Acht Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung[2]

1. Regionalisierung stärken

Vor dem Hintergrund der besonderen Vielfalt europäischer Landschaften und Landnutzungssysteme wie auch landwirtschaftlicher Betriebe ist der in der EU Verordnung skizzierte Ansatz, die Agrarumweltmaßnahmen auf der regionalen Ebene zu entwickeln, richtig. In Deutschland wird leider in den meisten Bundesländern unter der regionalen Ebene die der Bundesländer verstanden. Es muss jedoch zukünftig darum gehen, ein Agrarumweltprogramm maßgeschneidert für eine bestimmte Landschaft anzubieten. Die Maßnahmen würden sich so viel stärker an den vorhandenen Naturschutzproblemen orientieren und die Prämien an den jeweiligen Kosten- und Ertragssituationen der Landwirte. Erfolge der Programme wären schneller erkennbar und Maßnahmen ggbf. auch schneller zu korrigieren. Damit werden Naturschutzziele effizienter erreicht und die Teilnahmebereitschaft der Landwirtschaft erhöht.

[1] Die Ergebnisse sind in der Broschüre „Die Agrarumweltprogramme: Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung“ veröffentlicht, die unter www.dlg.org oder www.wwf.de abgerufen werden kann (siehe auch im Anhang).

[2] Diese acht Empfehlungen wurden von der AG „Landwirtschaft & Naturschutz“ auf Initiative der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) und des WWF Deutschland hin entwickelt.

2. Handlungs- und Ergebnisorientierung kombinieren

Zur Zeit sind die Agrarumweltmaßnahmen überwiegend handlungsorientiert gestaltet. Dies bedeutet, dass ein Naturschutzziel in die dafür notwendigen Managementmaßnahmen des Landwirtes übersetzt wird und der Landwirt für sein verändertes Management, seine Handlung, honoriert wird. Kritiker dieses Ansatzes heben hervor, dass der Landwirt unabhängig davon, ob sein verändertes Handeln zum erwünschten Ziel führt oder nicht, eine Prämie bekommt. Sie favorisieren daher einen ergebnisorientierten Ansatz, bei dem der Landwirt dann ein Honorar erhält, wenn das Naturschutzziel – bspw. die Zunahme einer bestimmten Vogelpopulation auf der Förderfläche - auch tatsächlich erreicht ist.

Für eine Ergebnisorientierung sprechen zwar die tendenziell bessere Mitteleffizienz und ein verstärkter unternehmerischer Anreiz zur Verbesserung der Umweltsituation, der Kontrollaufwand steigt jedoch erheblich, und die Frage der Erfolgsindikatoren ist zur Zeit noch nicht beantwortet. Problematisch an einem ausschließlich ergebnisorientierten Ansatz ist zudem, dass die Wirkungen der Maßnahmen oft erst langfristig eintreten. Darüber hinaus wird gerade die Artenvielfalt in Agrarlandschaften auch durch Faktoren beeinträchtigt, die von Landwirten nicht beeinflusst werden können, wie zum Beispiel Freizeitgestaltung oder Verkehr.

Die Zukunft der Agrarumweltmaßnahmen wird sicherlich in einer Kombination beider Ansätze liegen. Forschungsprojekte und erste Ansätze in einzelnen Bundesländern deuten darauf hin, dass es gelingen kann, einzelne Naturschutzziele auch ergebnisorientiert zu verfolgen oder „on top“ zu handlungsorientierten Maßnahmen auch ergebnisorientierte Ansätze anzubieten.

Auf absehbare Zeit jedoch sollte der überwiegende Anteil der Agrarumweltmaßnahmen handlungsorientiert gestaltet werden. Vorher ist selbstverständlich in einem „ergebnisorientierten“ Sinn nach dem Naturschutzziel zu fragen und im nachhinein sollte auch die Bewertung der Maßnahmen sich am Ergebnis orientieren. Hier reicht es mit Sicherheit nicht aus, nur die handelnden Landwirte statistisch zu erfassen und – bspw. aus einer Teilnahme von 90 % der Landwirte in einem Raum – daraus abzuleiten, dass die Maßnahme erfolgreich war.

3. Partnerschaftliche Gestaltung ausbauen

Hinter der Idee der partnerschaftlichen Gestaltung verbirgt sich die Überzeugung, dass die Akteure aus Landwirtschaft und Naturschutz stärker als bisher in die Entwicklung der Programme eingebunden werden sollten. Diese Forderung bezieht sich sowohl auf die politische Arbeit bei EU, Bund und Ländern, als auch auf die lokale Ebene.

Die Einbindung der Landwirte und Naturschützer vor Ort hat handfeste Vorteile, da auf der lokalen Ebene das Wissen um bestehende Probleme des Naturschutzes, um die Veränderung der Landschaft und den Rückgang wildlebender Tier- und Pflanzenarten besonders ausgeprägt ist. Dieses Wissen der Menschen ist zu nutzen, um effizient und zielgenau bestimmte Naturschutzziele zu verfolgen. Schließlich lässt sich durch einen derartigen partizipativen Ansatz auch „Ownership“ für die Agrarumweltmaßnahmen entwickeln, eine Identifizierung mit diesen Programmen. Die Agrarumweltmaßnahmen dürfen nicht länger

etwas sein oder als etwas empfunden werden, das von oben aufgestülpt wird, sondern als ein Angebot, das aus der Region heraus für die Landwirtschaft entwickelt wird.

Naturschutz wird nur dann erfolgreich gelingen, wenn auch Verantwortung von den Menschen vor Ort übernommen werden kann. Lokale Akteure, besonders aus den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft, der Kommunen und der Wasserwirtschaft, der Jagd und des Umwelt- und Naturschutzes haben eine besondere Kompetenz für die effiziente Gestaltung geeigneter Maßnahmen in Naturschutz und Landschaftspflege. Ihre Einbindung führt zu einer qualitativen Verbesserung der Agrarumweltmaßnahmen und erhöht ihre Akzeptanz.

4. Begleitung und Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen verbessern

In einem engen Kontext zur partnerschaftlichen Gestaltung steht die Begleitung der Agrarumweltmaßnahmen. Begleitung meint in diesem Zusammenhang die Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung der Maßnahmen verwaltungstechnisch, finanziell und politisch zu steuern. Dieser Prozess muss auf allen politischen Ebenen transparenter und partizipativer verlaufen. Gerade Umweltverbände haben auf nationaler und europäischer Ebene in den vergangenen Jahren viele Erfahrungen gesammelt, die genutzt werden könnten. Allerdings setzt eine Verbesserung der Begleitung auch auf der Seite der Umweltverbände ein hohes Maß an kontinuierlicher und kompetenter Vertretung in den entsprechenden Gremien voraus.

Ebenso wichtig wie eine Verbesserung der Begleitung der Agrarumweltmaßnahmen ist eine umfassende und systematische Bewertung über geeignete Agrarumweltindikatoren. Die Bewertung der Programme sollte in diesem Zusammenhang weniger als Kontrolle, sondern als begleitende Beratung betrachtet werden. Dadurch bietet sich die Chance zu einer weiteren Verbesserung der Programme. In vielen Bundesländern existieren bereits sehr positive Ansätze für die Bewertung der Agrarumweltmaßnahmen, die es jetzt gilt zusammen zu führen, damit am Ende eine umfassendes und belastbares Bild entstehen kann.

5. Agrarumweltprogramme finanziell ausbauen

Damit die Agrarumweltmaßnahmen flächendeckend, d.h. in allen Regionen, angeboten werden können und mit attraktiven Prämien ausgestattet sind, brauchen sie einen höheren Finanzrahmen.
Eine in der EU angebotene Möglichkeit zur Aufstockung des Budgets für die Agrarumweltprogramme liegt in der Modulation. Darunter wird das Umschichten von Finanzmitteln, die zur Zeit in die Tier- und Flächenprämien fließen, in die Agrarumweltmaßnahmen verstanden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass in die Region, der durch die Modulation Finanzmittel entzogen werden, auch Mittel über die Agrarumweltmaßnahmen zurück fließen. D.h. landwirtschaftliche Betriebe, denen durch die Kürzung der Tier- und Flächenprämien Geld entzogen wird, sollten auch die Möglichkeit haben, an Agrarumweltprogrammen mit angemessener Honorierung teilzunehmen.

Deutschland wird ab 2003 von der Modulation Gebrauch machen.

6. Bundesländer bei der Kofinanzierung der Agrarumweltmaßnahmen entlasten

Das Prinzip der gemeinsamen Finanzierung der Agrarumweltmaßnahmen von europäischer und nationaler Ebene ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, da nur so ein verantwortungsvoller Umgang mit Steuermitteln gewährleistet ist. In Deutschland werden die Agrarumweltmaßnahmen bis zu 50 % in den westlichen Bundesländern und bis zu 75 % in den östlichen Bundesländern aus Mitteln der EU finanziert. Den nationalen Kofinanzierungsanteil teilen sich Bund und Länder in einem Verhältnis von 60 : 40, wenn die Länder Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) in Anspruch nehmen. Bei Maßnahmen, die zukünftig durch die Modulation finanziert werden, gilt ein Verhältnis von 80 : 20. Maßnahmen, die außerhalb der GAK laufen werden allein von EU und dem Bundesland finanziert.

Um ein hohes Angebot an Agrarumweltmaßnahmen und eine attraktive Ausstattung der Programme nicht allein auf die „reichen" Bundesländer zu beschränken, sollte dreierlei passieren:
Erstens ist die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) weiter für die naturschutzorientierten Maßnahmen zu öffnen, an denen sich bisher der Bund nicht beteiligt. Zweitens ist die Kofinanzierung durch die europäische Ebene zu erhöhen. In diesem Zusammenhang sind die in der Zwischenbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik von der Europäischen Kommission vorgestellten Ansätze ausdrücklich zu begrüßen, da sie auf ein stärkeres Engagement der EU hindeuten. Drittens sollte von Landwirtschaft und Naturschutz gemeinsam Druck auf diejenigen Bundesländer ausgeübt werden, die die finanzielle Ausstattung der Agrarumweltprogramme so sträflich vernachlässigen.

7. Entbürokratisierung voran treiben und Privatisierung wagen

Die Akzeptanz für Agrarumweltmaßnahmen in der landwirtschaftlichen Praxis steigt mit der Verringerung des Aufwandes für Antragsstellung und Kontrolle. Beides ist gegenwärtig sowohl für Landwirte als auch für Behörden zu zeitaufwendig. Eine Überarbeitung der Verwaltungsabläufe, insbesondere der Organisationsstrukturen, innerhalb derer Agrarumweltprogramme verwaltet werden, scheint dringend geboten. In diesem Zusammenhang sind vorrangig die Vorgaben der EU zu prüfen. Die Anwendung des „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems" (INVEKOS), das für die Verwaltung der Tier- und Flächenprämien entwickelt wurde, führt bei den Agrarumweltprogrammen zu einem hohen Verwaltungsaufwand und zu einem Verlust an Flexibilität. Individuelle Beratung und Vertragsanpassungen bleiben dadurch oft auf der Strecke.

Eine sinnvolle Alternative zur gegenwärtigen Verwaltungspraxis könnte insbesondere vor dem Hintergrund eines weiteren Ausbaus der Agrarumweltprogramme in der Einrichtung von „Agrar-Umwelt-Agenturen" bestehen. Neben privaten Dienstleistungsunternehmen könnten auch Landschaftspflegeverbände, Organisationen aus dem Agrarbereich oder Biologische Stationen, die es in vielen Bundesländern bereits gibt, diese Funktion übernehmen. Derartige Agenturen könnten die Landwirte bei der Antragstellung und bei der Umsetzung der Maßnahmen unterstützen. Auch wäre es möglich, Individuallösungen mit einzelnen Landwirten zu verhandeln. Ebenso ließen sich Ausschreibungsverfahren modellhaft umsetzen, um so Umwelt- und Naturschutzziele „marktfähig" zu machen und besonders effizient und zielgenau zu verfolgen.

Wichtigste Aufgabe der öffentlichen Hand bliebe in diesem Modell die Zulassung der Agenturen und die Kontrolle der Finanzmittel.

8. Kommunikation aufbauen und eine Imagekampagne starten

Die bisherigen Erfolge von Agrarumweltprogrammen werden zur Zeit in Landwirtschaft und Gesellschaft nur unzureichend wahrgenommen. Sie können auch zum großen Teil gar nicht wahrgenommen werden, da weder eine ansprechende Aufbereitung der verfügbaren Informationen stattfindet, noch die breiten Kommunikationswege ausreichend bedient werden. Die Kommunikation der Agrarumweltmaßnahmen in Landwirtschaft und Gesellschaft ist jedoch dringend geboten, um langfristige Akzeptanz für diese Programme beim Steuerzahler und bei den internationalen Agrarhandelspartnern zu erhalten. Letztere hinterfragen im Rahmen der WTO Verhandlungen zunehmend den Sinn der Agrarumweltmaßnahmen und vermuten hier alte Subventionen in neuem, „grünem" Gewand. Eine Evaluierung der Programme mit einfachen, gut zu kommunizierenden Erfolgsindikatoren, die den Nutzen der Maßnahmen und die Mitteleffizienz belegen, ist überfällig.

Darüber hinaus ist der breiten Öffentlichkeit stärker als bisher zu vermitteln, dass spezifische Naturschutzmaßnahmen durch die Landwirtschaft nicht zum Nulltarif zu haben sind, sondern als gesellschaftliche Dienstleistungen honoriert werden müssen. Naturschutz und Landschaftspflege schaffen Arbeit und Einkommen und tragen so auch zur Erhaltung von landwirtschaftlichen Betrieben bei.

Daher wäre es dringend geboten, dass in konzertierter Aktion von Landwirtschaft und Naturschutz, privaten Verbänden und öffentlicher Hand eine Imagekampagne zum Thema „Landwirtschaft & Naturschutz" gestartet wird. Im Rahmen einer solchen Kampagne müsste dann auch der so sperrige Begriff der Agrarumweltmaßnahmen vermittelt werden. Wenn sich dies die neue, alte Landwirtschaftsministerin mit demselben Elan zu eigen machen würde, wie sie die Kampagne zum Thema „Ökolandbau" gestartet hat, wäre Natur und Landwirten sehr geholfen.

5.3 Die Agrarumweltmaßnahmen – vom Reden zum Handeln

Wie stehen die Chancen, um die skizzierten acht Ansätze zur Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen auch in die Realität umzusetzen? In diesem Zusammenhang bestehen zur Zeit sowohl Möglichkeiten auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene.

Im neuen Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung werden die „Stärkung der Agrarumweltmaßnahmen" und die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe unter besonderer Berücksichtigung der „Agrarumweltmaßnahmen und des Vertragsnaturschutzes" ausdrücklich erwähnt. Zusätzlich wird in Deutschland 2003 die Modulation in Kraft treten, mit der ein erster – wenn auch bescheidener – Anfang zur Umwidmung der Agrarsubventionen hin zu den Agrarumweltmaßnahmen unternommen wird.

Auf der europäischen Ebene findet zur Zeit die sogenannte „Zwischenbewertung" der Gemeinsamen Agrarpolitik statt. Startschuss war dafür der Bericht der Europäischen Kommission vom 10. Juli 2002. In

diesem Bericht schlägt die Kommission unter anderem vor, die Modulation europaweit umzusetzen, die Kofinanzierung der EU für die Agrarumweltmaßnahmen zu erhöhen und Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit im Kontext „Landwirtschaft & Umwelt“ zu ergreifen. Schließlich wird vorgeschlagen, analog zur Honorierung von Leistungen im Umwelt- und Naturschutz auch Leistungen im Tierschutz und bei einer besonders artgerechten Tierhaltung zu belohnen.

Vor diesem Hintergrund ist die „Zwischenbewertung“ der Gemeinsamen Agrarpolitik eine große Chance für den Naturschutz, um auf seine Anliegen aufmerksam zu machen und den nächsten Reformschritt der Agrarpolitik in Europa, der 2006 ansteht, vorzubereiten. Die Vorschläge der Europäischen Kommission weisen dabei in die richtige Richtung. Sie gilt es jetzt gegen nationalstaatliche Partikularinteressen zu verteidigen.

6 Strategische Konsequenzen für den Naturschutz

Mit den Agrarumweltmaßnahmen verfügt der Naturschutz über ein hervorragendes Instrument, um den Herausforderungen des Naturschutzes in den ländlichen Räumen zu begegnen. Die Chancen für einen weiteren qualitativen und quantitativen Ausbau der Agrarumweltmaßnahmen stehen gut. Der interne und externe Druck auf die klassischen Agrarsubventionen ist hoch, woraus große Chancen resultieren, mehr Agrargelder in die Agrarumweltmaßnahmen zu lenken. Für den Naturschutz ist dies mit Sicherheit eine historische Chance, denn die europäische Agrarpolitik wird sich im Zuge der fortschreitenden Liberalisierung der internationalen Agrarmärkte und der Einbindung der mittel- und osteuropäischen Staaten in die EU grundlegend verändern.

Vor dem Hintergrund dieser Situation gilt es dreierlei zu tun:

Kompetenz aufbauen

In Naturschutzverbänden und Naturschutzbehörden ist die Kompetenz zur Agrarpolitik immer noch viel zu schwach ausgeprägt. Agrarpolitik wird überwiegend „stiefmütterlich“ behandelt, sei es aus dem Grund der hohen Komplexität des agrarpolitischen Regelwerkes, sei es aus einer „Arbeitsteilung“ mit den Landwirtschaftsbehörden heraus begründet. Naturschutzverbände und –behörden sollten stärker als bisher in Netzwerken zusammen arbeiten, sich gegenseitig informieren und vor allem in den umweltrelevanten Teilbereichen der Agrarpolitik eine umfassende Kompetenz aufbauen.

Allianzen bilden

Neben Allianzen zwischen Naturschutzverbänden und Naturschutzbehörden ist auszuloten, inwieweit und zu welchen Fragestellungen auch Landwirtschaft und Naturschutz eine Allianz bilden können. Aber nicht allein die Landwirtschaft sollte Ansprechpartner für den Naturschutz sein, sondern auch andere Akteure im ländlichen Raum. Auch Jäger und Jagdverbände haben ein Interesse an intakte Natur und lebenswerten Agrarlandschaften, auch Touristen und Tourismusverbänden sind ausgeräumte Agrarsteppen und eutrophierte Binnengewässer ein Dorn im Auge. Mit diesen Akteuren gemeinsam Forderungen an die Agrarpolitik zu stellen, wird weit wirkungsvoller sein, als weiter Partikularinteressen zu vertreten.

Einfluss nehmen

Wenn es gelingt Kompetenz aufzubauen und Allianzen zu schmieden, dann sind wichtige Voraussetzungen gegeben, um agrarpolitischen Einfluss zu nehmen. Wenn darüber hinaus vor allem die Naturschutzverbände endlich mehr Ressourcen in die agrarpolitische Arbeit lenken würden - zur Zeit lassen sich dort die kompetenten agrarpolitischen Akteure an „zwei Händen“ abzählen -, dann wird es auch gelingen Einfluss auf den „Moloch“ der Agrarpolitik zu nehmen, dieses hochkomplizierte politische Konstrukt, in dem die bewahrenden Kräfte nach wie vor mächtig sind.

HILMAR FREIHERR V. MÜNCHHAUSEN
Deutsche Wildtierstiftung
Billbrookdeich 210
22113 Hamburg

Quo vadis Vertragsnaturschutz – wird ein Erfolgsmodell im Bürokratendschungel totgeritten?

WOLFRAM GÜTHLER

1 Landschaftspflegeverbände – eine Idee zieht weite Kreise

Landschaftspflegeverbände sind ein neuer Weg im Naturschutz: Auf regionaler Ebene schließen sich Naturschutzverbände, Landwirte und Kommunen zusammen, um praktische Naturschutzmaßnahmen umzusetzen. Dabei entsteht eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Inzwischen gibt es bundesweit 136 Landschaftspflegeverbände und vergleichbare Organisationen (z.B. Biologische Stationen in Nordrhein-Westfalen). Näheres kann im Internet unter www.lpv.de gefunden werden.

In seinem Sondergutachten „Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung des ländlichen Raumes" hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen folgendes zu den Landschaftspflegeverbänden ausgeführt:

„Um Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Praxis umzusetzen, haben sich Landschaftspflegeverbände als eine effektive Organisationsform erwiesen. ... Die Integration aller betroffenen Gruppierungen erwies sich als ein erfolgreicher Weg, die Akzeptanz zu fördern und den Erfahrungsschatz aller Beteiligten zu nutzen; ..."

Schwerpunkt der Arbeit in den Verbänden ist die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes, wobei im Jahr mit ca. 20.000 Landwirten bundesweit kooperiert wird. Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) ist der Dachverband der Landschaftspflegeverbände und vergleichbarer Organisationen. Im folgenden möchte ich – basierend auf unseren praktischen Erfahrungen – Aussagen zum Vertragsnaturschutz machen.

Vertragsnaturschutz – ein Erfolgsmodell!

Der seit Anfang der 80´er Jahre von Naturschutzpraktikern in Nordrhein-Westfalen und Bayern entwickelte Vertragsnaturschutz hat innerhalb von knapp 20 Jahren sehr viel erreicht:

- Endlich ist ein geeignetes Instrument für eine faire Partnerschaft zwischen Naturschutz und Landwirtschaft vorhanden. Landwirte bekommen für ökologische Leistungen eine klare Honorierung. Damit konnte das Fundament für eine gute regionale Zusammenarbeit von Bauern und Naturschützern, z.B. in Landschaftspflegeverbänden und Biologischen Stationen, errichtet werden.
- Die Vertragsnaturschutzprogramme haben Perspektiven für Landwirte geschaffen. Beispielsweise konnten nur hierdurch die 500 Hüteschäfer in Deutschland, die in einer wirtschaftlich prekären Lage waren und oft auch noch sind, ihren Arbeitsplatz sichern.
- Wichtige Biotoptypen und Arten konnten erhalten werden. Insbesondere das Grünland in vielen Mittelgebirgslagen konnte durch das großartige Engagement von Landwirten und Naturschutz über Vertragsnaturschutzprogramme gesichert werden. Doch auch einzelne Arten, z.B. der weltweit einzige

Standort des Augsburger Steppenkreiskrautes, haben nur über die gezielte Honorierung ökologischer Leistungen überlebt.

- Trotz häufig massiv konkurrierender Förderprogramme (z.B. im Bereich Aufforstungsförderung) konnte eine vielfach befürchtete Verbrachung oder Aufforstung ganzer Landstriche weitgehend über die Agrarumweltprogramme in Kombination mit der Ausgleichszulage verhindert werden.

Der folgende Überblick über die aktuelle finanzielle Situation des Vertragsnaturschutzes und weiterer Naturschutzansätze der Verordnung 1257/1999 zeigt interessante Aspekte, auf die im folgenden eingegangen werden soll.

Tab. 1: Ländervergleich der Finanzplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) 1257/99 (Dreijahresmittel 2004-2006)

		SH	NI	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BB	MV	SN	ST	TH	D
Agrarumweltmaßnahmen insgesamt (Art. 22)	€/ha LF	10	18	33	39	39	104	70	50	39	17	67	25	51	44
darunter naturschutzorientierende Agrarumweltmaßnahmen (Art. 22)	€/ha LF	6	3	9	13	7	10	11	10	10	10	12	10	15	8
Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Art. 16) ("FFH-Pämie")	€/ha LF	1	1	3	0	0	0	1	0	5	0	0	1	1	1
Naturschutzprojekte (Art. 33)	€/ha LF	7	2	0	0	0	11	5	0	0	3	1	1	2	4

Quelle: OSTERBURG, B. UND STRATMANN, U. (2002): Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union, Agrarwirtschaft 51, Heft 5, S. 265

Die insgesamt von EU, Bund und Ländern für die Agrarumweltprogramme jährlich zur Verfügung gestellten 0,7 Mrd. Euro werden in Deutschland sehr unterschiedlich verteilt. Neben Vorreitern (z.B. Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen) sind auch Bundesländer vorhanden, bei denen Agrarumweltprogramme bisher eine extrem geringe Wertschätzung erfahren. Trotzdem kann allgemein ein positiver Trend festgestellt werden. Insbesondere die EU-Kofinanzierung hat zu einer positiven Entwicklung geführt!

Bedauerlich ist allerdings auch, dass die von der EU eröffneten Möglichkeiten in für den Vertragsnaturschutz mit der Landwirtschaft ergänzenden Bereichen bisher kaum umgesetzt werden:

- Die sogenannte „FFH-Prämie“, die Ausgleichszahlungen für Landwirte in den Natura 2000-Gebieten ermöglicht, wird bisher nur sehr zögerlich umgesetzt.
- Eine Naturschutzförderung nach Art. 33 der Verordnung 1257/1999, über die beispielsweise die Anlage von Hecken, die Entbuschung von Trockenrasen oder die Schaffung von Feuchtmulden finanziert werden kann, wird bisher nur von wenigen Ländern genutzt.
- Ergänzend zu obiger Übersicht sei darauf verwiesen, dass der Vertragsnaturschutz im Wald, der auch über die Verordnung 1257/1999 förderfähig ist, bisher kaum umgesetzt wird. Der Rückstand des Waldes im Vergleich zur landwirtschaftlich genutzten Fläche ist aus fachlicher Sicht sehr bedauerlich!

2 Vorsicht Bürokratendschungel!

Von der Europäischen Kommission wurde das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos) 1992 eingeführt für alle Tier- und Flächenprämien, die Ausgleichszulage sowie die Agrarumweltprogramme. Der Ursprung von InVeKos ist allerdings die Kontrolle der Ausgleichszahlungen für Marktordnungskulturen. Auf den Vertragsnaturschutz wurde dieses System damit „aufgestülpt". Das führt dazu, dass für die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes neben der Verordnung 1257/1999 und deren Durchführungsverordnung zusätzlich die InVeKos-Verordnungen und darauf aufbauende Leitlinien verbindlich sind:

- Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ...
- Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999
- Verordnung (EWG) Nr. 3502/92 des Rates vom 27.11.1992 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen
- Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11.12.2001 mit Durchführungsbestimmungen zum mit der Verordnung (EWG) Nr. 3508/92 des Rates eingeführten integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen
- Leitlinien für die Durchführung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsregelungen bei den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 23.07.2002

Im folgenden soll die daraus resultierende Problematik für die Praxis des Vertragsnaturschutzes an ein paar Beispielen veranschaulicht werden.

a) Ermittlung der Flächengröße: erforderliche Messgenauigkeit

Wie bereits auch in der Vorgängerverordnung aus 1992, so fordert die Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 eine präzise Ermittlung der Flächengröße. Art. 32 gibt vor, dass bereits dann Sanktionen bindend sind, wenn die vom Antragsteller angegebene Flächengröße um 3 % über der von den Prüfern ermittelten Flächengröße liegt. Bei einer Differenz von über 20 % wird bereits die gesamte Prämie für den Vertragsnaturschutz gestrichen.

Diese zwingend vorgegebene sehr präzise Ermittlung der Flächengröße führt im Vertragsnaturschutz zu erheblichen Problemen:

- Vertragsnaturschutz findet insbesondere in Regionen Anwendung, deren Flurzersplitterung eine Nutzungsintensivierung erschwert hat. Deshalb sind häufig kleine zersplitterte Flurstücke vorhanden, die oftmals in der Landschaft kaum noch präzise aufgefunden werden können. Hinzu kommt, dass die Flächen oftmals sehr unregelmäßig geformt sind. Damit kann keine ähnlich präzise Flächengrößenermittlung, wie sie bei intensiver genutzten Flurstücken möglich ist, realisiert werden. Bei einigen Na-

turschutzprojekten werden deshalb inzwischen auf Grund der nicht möglichen exakten Ermittlung der Flächengröße keine EU-finanzierten Vertragsnaturschutzprogramme mehr angeboten.

- Auf Grund der kleinen Flurstücke ist eine Präzisionsvermessung über GPS im Vergleich zu den gewährten Fördermitteln unverhältnismäßig. Weiter kommt hinzu, dass auch der GPS-Einsatz die erforderliche Präzision bei Vertragsnaturschutzflächen kaum ermöglicht. Dies gilt insbesondere in Gebieten (z.B. enge Kerbtäler, Waldrand, extreme Hanglagen), in denen GPS an seine Grenzen stößt. Häufig tritt auch der Fall auf, dass selbst der Grundstückseigentümer nicht exakt weiß, wo genau vor Ort die jeweilige Fläche liegt.
- Nicht genutzte Bereiche wie Hecken, Einzelbäume oder Felsen müssen bei den meisten Vertragsnaturschutzprogrammen von der Flächengröße abgezogen werden. Bei einer mit Felsen durchsetzten Hutung, bei einer Wacholderheide oder einer mit Bäumen durchsetzen Vertragsfläche ist hier die Ermittlung der genauen Flächengröße schlichtweg unmöglich. Hier treten in der Praxis regelmäßig Situationen auf, die zu Streitfragen werden.
- In den neuen Bundesländern kommt die dortige Sondersituation erschwerend hinzu: Hier hat die Katasterverwaltung verständlicher Weise andere Schwerpunkte, als die Aktualisierung der Grundbücher und Flurkarten in den oftmals zersplitterten Gebieten mit hoher ökologischer Bedeutung. Grenzsteine sind in der Praxis kaum noch vorhanden, eine Identifizierung von Parzellen kann oftmals nur nach dem Erfahrungswissen der Nutzer und auf Grund natürlicher Orientierungspunkte erfolgen. Damit liegen in den neuen Ländern oftmals sehr unzureichende Daten vor, eine präzise Flächenermittlung ist hier nicht möglich.

Lösungsansätze

Es ist erforderlich, dass bei einzelflächenbezogenen Agrarumweltprogrammen die Fehlertoleranz angehoben wird. Bei Flächengrößen unterhalb eines halben Hektars ist eine sanktionsfreie Fehlertoleranz von 20 % notwendig, bei Flächen größer einem halben Hektar von 10 %. Wird bei einer Prüfung festgestellt, dass die angegebene Fläche zu groß war, so kann selbstverständlich eine sanktionsfreie (!) Korrektur der Flächengröße erfolgen. Die entsprechende Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 ist zwingend in dieser Richtung zu überarbeiten.

Alternativ zur Erhöhung der Fehlertoleranz ist folgende Lösung denkbar: In Baden-Württemberg entfällt eine eventuelle Sanktionierung des Antragstellers, sofern die vertragsabschließenden Behörden oder andere damit befasste Stellen (Landschaftserhaltungsverbände) eine Flächenermittlung für den Landwirt durchgeführt haben. Eine derartige Lösung, die dem Landwirt ein für ihn oftmals unkalkulierbares Risiko und Kosten nimmt, könnte ebenfalls das Problem erheblich entschärfen.

b) Integration von Kleinstrukturen

Bei der Integration von Kleinstrukturen in die Vertragsnaturschutzprogramme herrscht momentan eine erhebliche rechtliche Unklarheit. Folgender Sachverhalt ist gegeben:

1. Einige Vertragsnaturschutzprogramme der Länder haben in ihren von der EU genehmigten Plänen für den ländlichen Raum Formulierungen enthalten, dass ein bestimmter Prozentsatz (z.B. 10 % in Hessen und 20 % in Bayern) an Kleinstrukturen auf der Fläche enthalten sein darf, ohne dass ein Abzug bei der Beihilfe notwendig wird.

2. Weiter hat die EU in ihren Verordnungen (erstmals Verordnung (EG) Nr. 2721/2000 und wortgleich wieder in Verordnung (EG) Nr. 2419/2001) das bis dahin bei InVeKoS nicht beachtete Thema Kleinstrukturen aufgegriffen. Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 führt in Art. 22 Abs. 2, Satz 3 ff auf:

   Für Regionen, in denen bestimmte Landschaftselemente, insbesondere Hecken, Gräben oder Mauern, traditionell Bestandteil guter landwirtschaftlicher Anbau- oder Nutzungspraktiken sind, können die Mitgliedsstaaten festlegen, dass die entsprechende Fläche als Teil der vollständig genutzten Fläche gilt, sofern sie eine von den Mitgliedsstaaten festzulegende Gesamtbreite nicht übersteigt. Diese Breite muss der in der betreffenden Region traditionell üblichen Breite entsprechen und darf zwei Meter nicht überschreiten.

   Die Mitgliedstaaten können nach vorheriger Mitteilung an die Kommission eine größere Breite als zwei Meter zulassen, wenn diese Fläche bei der Festlegung der Erträge der betreffenden Regionen berücksichtigt wurden.

Angemerkt sei, dass diese Regelungen in Art. 22 Abs. 2 bisher in Deutschland nicht umgesetzt wurden, da eine Reihe von Fragen nicht geklärt werden konnte bzw. die Formulierungen sehr einschränkend in Bezug auf die Integration von Kleinstrukturen ausgefallen sind. Unklar ist z.Zt., ob juristisch die Integration von Kleinstrukturen in den Vertragsnaturschutz in der unter Nr. 1 genannten Form auf Grund der in Nr. 2 zitierten Rechtslage noch zulässig ist.

Insbesondere beim Vertragsnaturschutz auf Grünlandflächen gibt es massive Probleme, da einige Bundesländer auf Grund der unklaren, oben geschilderten Rechtslage einen Abzug sämtlicher nicht genutzter Kleinstrukturen aus der Vertragsfläche fordern. Dies führt zu folgenden nicht lösbaren Problemen:

- Landwirte, die ökologisch wertvolle und wünschenswerte Kleinstrukturen erhalten haben und hierdurch massive Arbeitserschwernisse in Kauf nehmen müssen, werden dafür nochmals bestraft. Für Beweidungsprojekte in Baden-Württemberg stellen VOWINKEL und LUIK (2000) fest: „Somit müssen Landwirte gezwungenermaßen eine Weidepflege betreiben, welche kostenintensiv und zugleich naturschutzwidrig ist.“ VOWINKEL und LUIK schildern, dass auf Grund der Verwaltungsvorgaben Kleinstrukturen in Gegenden mit traditionell extensiven Weidehaltungen (z.B. Südlicher und Mittlerer Schwarzwald) unmittelbar in ihrer Existenz gefährdet sind. Ähnliche negative Erfahrungen berichtet PASCH (2002) bezüglich der langjährigen Umsetzung von Vertragsnaturschutzprogrammen in der Eifel. Ein Sonderproblem stellen Wald-Weide-Übergangskomplexe da, die aus ökologischer Sicht eine

sehr große Bedeutung haben, die aber kaum „InVeKos-kompatibel“ in Vertragsnaturschutzprogramme integrierbar sind (vgl. auch Beispiele von OPPERMANN 2000).

- Eine exakte Flächenermittlung ist bei den Kleinstrukturen nicht möglich. Dies führt in der Praxis dazu, dass diese großzügig aus der Antragsfläche abgezogen werden, um auf der „sicheren Seite“ zu sein – der Landwirt wird also nochmals bestraft und andererseits damit die Motivation zur Beseitigung der Strukturen erhöht.
- In der Praxis führt dies auch dazu, dass naturschutzfachlich oftmals sehr wünschenswerte Kleinstrukturen nicht gesichert bzw. angelegt werden, da hierdurch massive administrative Erschwernisse und Fördermittelabzüge befürchtet werden. Die Regelung führt also dazu, dass möglichst größere Flächen einheitlich genutzt werden, was beinahe immer aus naturschutzfachlichen Gründen negativ zu beurteilen ist.
- Ein Sonderproblem auf verbuschten Flächen tritt oftmals dadurch auf, dass bei Vertragsnaturschutzprogrammen die Beweidungsdichte allgemein begrenzt wird. Werden die auf einer Fläche vorhandenen Landschaftselemente von der Gesamtfläche abgezogen, so verbleibt nur noch eine kleine Fläche und damit eine geringe mögliche Beweidungsdichte. Diese ist oftmals zu niedrig, um damit eine weitere Verbuschung der Fläche zu verhindern.

Lösungsansätze:

Aus Sicht des DVL ist eine Regelung zwingend, dass Kleinstrukturen in Vertragsnaturschutzprogrammen zu keinen Flächenabzügen führen und damit in voller Größe in die Programme integriert werden. Eine Vorgabe, dass nur ein bestimmter Prozentsatz an Landschaftselementen förderunschädlich ist, kann bei einer geringen Höhe ökologisch negativ wirken. Eine Obergrenze für Landschaftselemente sollte möglichst so angesetzt werden, dass auch ökologisch besonders wertvolle, extrem strukturreiche Grünlandflächen voll integriert werden können.

Mit der Aufnahme der Strukturelemente in die Förderung kann der Landwirt im Gegenzug verpflichtet werden, den Erhalt der Kleinstrukturen auf geeignete Weise zu sichern. Z.B. kann das Auskoppeln bestimmter Strukturen bei der Beweidung sinnvoll sein.

Fachlich ist eine Änderung der momentanen Praxis wie folgt zu begründen:

- Bei praktisch allen Vertragsnaturschutzflächen sind die vorhandenen Kleinstrukturen für die ökologische Wertigkeit zentral.
- Kleinstrukturen auf der Fläche behindern deren Nutzungsfähigkeit, so dass die Strukturen auf keinen Fall einen Abzug bei der Prämie rechtfertigen. Sehr anschauliche Berechnungen von OPPERMANN (2000) bezogen auf Beispielsflächen im Mittleren Schwarzwald zeigen auf, wie ökonomisch negativ sich die Existenz von Landschaftselementen in vielen Fällen für Landwirte auswirken.

Aus Sicht des DVL sollte von Seiten des BMVEL eine Klärung mit der Kommission dahingehend erfolgen, dass eine vollständige Integration aller Kleinstrukturen bei Vertragsnaturschutzprogrammen der Länder grundsätzlich möglich ist. Sofern die Kommission eine derartige Regelung auf Grund der oben

unter Nr. 2 skizzierten Rechtslage nicht für möglich hält, ist eine Änderung von Verordnung (EG) Nr. 2419/2001, Art. 22 Abs. 2, Satz 3 ff absolut zwingend.[1]

Parallel sollten bei allen Vertragsnaturschutzprogrammen der Länder Formulierungen aufgenommen werden, die einen Zuschlag ermöglichen, sofern einem Landwirt die Flächenbewirtschaftung wegen vorhandener Landschaftselemente auf Vertragsnaturschutzflächen erschwert wird. Einige Länder (z.B. Bayern) haben derartige Regelungen bereits in ihren Programmen. Wichtig ist, dass diese Erschwernis-zuschläge auf regionaler und nicht auf Landesebene im Detail festgelegt werden, so dass von Seiten des Landes nur ein Rahmen vorgegeben wird. Können die Naturschutzbehörden vor Ort die Erschwernisregelung im Detail selbst ausgestalten, so können mit den Landwirten spezifische Verhandlungslösungen zu Stande kommen, die sowohl eine größere naturschutzfachliche Wirksamkeit als auch eine höhere Akzeptanz zur Folge haben. Leider ist auf Grund von Kritik des Bayerischen Obersten Rechnungshofes festzustellen, dass auch die bisher praktizierte vorbildliche Flexibilisierung des Erschwerniszuschlages in Bayern auf Landesebene massiv eingeschränkt wurde. Der Rechnungshof hatte kritisiert, dass Bayernweit unterschiedliche Fördersätze bei vergleichbaren Maßnahmen im Bereich Erschwerniszuschlag gewährt werden. Genau diese aus fachlicher Sicht erforderliche Vorgehensweise ist leider für den Rechnungshof problematisch.

c) Flexibilisierung und Differenzierung von Vertragsinhalten

Allgemein gibt es Konflikte zwischen einer einfachen Kontrollierbarkeit von Regelungen und der von Naturschützern und Landwirten erhobenen Forderung nach einer Flexibilisierung und Differenzierung der Programme. Als gutes Flexibilisierungsbeispiel im Vertragsnaturschutz kann der Erschwerniszuschlag im Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm (sogenannte „Maßnahme 0.3“) genannt werden, der auf regionaler Ebene – zumindest bis zum Mai 2002 – naturschutzfachlich effizient und akzeptanzsteigernd ausgestaltet werden konnte. Hierdurch wurden nicht nur die Kleinstrukturen regional modifiziert in den Vertragsnaturschutz aufgenommen (siehe oben), sondern zahlreiche Probleme vor Ort gelöst. Regional wurde über den Erschwerniszuschlag beispielsweise die Mahd mit Messerbalkenmähwerk oder die Mahd von Steil- und Handmahdflächen nach den jeweiligen lokalen Konstellationen (z.B. Naturraum, vorhandener Maschinenpark der Landwirte, verschiedene Lohnkosten, Schutzziele des Naturschutzes) unterschiedlich gefördert. Damit konnte dieses Landesprogramm in Teilbereichen sinnvoll regionalisiert werden. Leider hat die oben genannte Kritik des Bayerischen Obersten Rechnungshofes in Bayern dazu geführt, dass über einen Erlass des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen seit dem Mai 2002 weitgehend zentral festlegt wird, welche Erschwernisse zukünftig wie honoriert werden. Damit hat dieses Instrument aus Sicht der Praktiker viel von seiner Wirksamkeit verloren.

Auch innerhalb eines Vertrages kann eine Flexibilisierung oftmals wünschenswert sein, wie folgendes Beispiel veranschaulichen soll: Eine Vertragsfläche zum Schutz der Wiesenbrüter soll unterschiedlich

[1] Von Seiten Baden-Württembergs sind intensive Bemühungen im Gange, um eine Integration der Landschaftselemente in die Grünland-Vertragsnaturschutzprogramme zu erreichen. Die Antwort der Kommission auf ein diesbezügliches Schreiben des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg lag jedoch zum Zeitpunkt der Erarbeitung der Studie noch nicht vor (RUPP, fernmündliche Mitteilung).

genutzt werden. So werden z.B. Früh- und Altmahdstreifen u.ä. festgelegt. Derartige differenzierte Festlegungen benötigen einen erhöhten Spielraum. So ist ein 10%iger Frühmahdstreifen in einem Wiesenbrütergebiet auf Grund klimatischer Vorgaben oder Überschwemmungen nicht jedes Jahr zu mähen bzw. kann eine Mahd erst verspätet durchgeführt werden. Derartig diffizile Regelungen bringen also erhöhte Verwaltungsprobleme mit sich, obwohl sie fachlich häufig sinnvoll sind.

Ein ähnlich gelagertes Problem stellen jährlich wechselnde Rotationsbrachestreifen da, wie sie z.B. für den Wachtelkönig mit Erfolg konzipiert wurden. EBERHERR (mündliche Mitteilung 2002) berichtet von einem Beispiel aus dem Landkreis Bad Tölz-Wolfratshausen, wo diese Brachestreifen aus Sorge vor Kontrollen nun auf den Vertragsflächen örtlich markiert wurden. Damit ist eine naturschutzfachlich sinnvolle wechselnde Rotation der Brachestreifen zwar nicht mehr möglich, die Kontrollvorgaben werden damit aber erfüllt.

Grundsätzlich positiv ist die fünfjährige Ausgestaltung des EU-kofinanzierten Vertragsnaturschutzes zu werten, die oft einjährige Verträge bei reinen Ländervertragsnaturschutzprogrammen abgelöst hat. Trotzdem treten z.T. erhebliche Probleme in Bezug auf eine Flexibilisierung innerhalb der geforderten fünfjährigen Laufzeit von Verträgen auf. Während eine Verschärfung der Vertragsinhalte möglich ist, kann eine Reduzierung der Inhalte oder eine (Teil-)Rücknahme des Vertrages nicht realisiert werden. Dies führt zu folgenden Problemen:

- In einigen Regionen können Landwirte als Pächter keine fünfjährigen Pachtverträge erhalten (dies gilt auch für naturschutzfachlich hochwertige Regionen wie Teile des sogenannten „Grünen Bandes“) und können damit kaum Vertragsnaturschutz praktizieren.
- In der Praxis tritt oftmals der Fall auf, dass bestimmte Auflagen im Vertrag weder aus naturschutzfachlichen noch landwirtschaftlichen Gründen sich bewähren. So kann z.B. ein später Mahdtermin auch naturschutzfachlich ein Fehler sein, sofern sich nach Vertragsabschluss herausstellt, dass bei einer Spätmahd die Fläche kaum sinnvoll ausgehagert werden kann. Ähnlich gelagert ist folgende Situation: Bei einer vertraglich vereinbarten Beweidung zeigt sich, dass diese nicht ausreichend ist, um die Verbuschung zurückzuhalten, und dass deshalb eine Erhöhung der Tierzahl notwendig ist. Auch wenn in diesen Fällen Landwirt und Naturschutzbehörde sich einig sind, dass ein Vertrag unbedingt geändert werden sollte, können sie dies erst nach Ablauf des bereits geschlossenen Vertrages umsetzen.

Lösungsansätze:

Bei der Notifizierung der Programme sind diese so zu formulieren, dass Flexibilisierungen möglich sind. Es ist mit der EU-Kommission zu klären, dass Vertragsnaturschutzmodelle, die regionale Spielräume eröffnen, zukünftig umgesetzt werden können. Beispielsweise sollten für Vertragsvarianten keine genauen Summen festgelegt sondern „von-bis-Sätze“ beantragt werden, um den unterschiedlichen regionalen Situationen im jeweiligen Bundesland gerecht zu werden. Weiter ist zu überlegen, ob die Detaillierungsgrade in den EAGFL-Plänen der Länder nicht teilweise überzogen sind. Nachdem die einzelnen Bundesländer sehr unterschiedliche Präzision in Bezug auf die Darstellung in ihren EAGFL-Plänen zeigen, ist zumindest eine Chance vorhanden, durch nicht zu detaillierte Pläne verstärkt Spielräume bei der regiona-

len Ausgestaltung der Pläne zu schaffen. Bereits bei der nächsten Änderung der EAGFL-Pläne der Länder sollte versucht werden, Freiräume neu zu erhalten.

Um Kontrollschwierigkeiten zu vermeiden, sollte die konkrete Ausgestaltung des Vertrages im erforderlichen Umfang flexibel gehalten werden. So können z.B. für Frühmahdstreifen relativ lange Zeiträume für die Frühmahd angeben und die Flächengröße der Frühmahd innerhalb einer „von" „bis" Variante festgesetzt werden. Auch sollte im Vertrag eine Regelung enthalten sein, dass bei ungeeigneter Witterung oder fehlender Befahrbarkeit die Mahd auch zu einem nächst möglichen späteren Zeitpunkt erfolgen kann.

Regelungen sollten geschaffen werden, dass in Ausnahmefällen auch kürze als fünfjährige Verträge möglich sind. Weiter sollten die umsetzenden Behörden Modifikationen von Verträgen im Einvernehmen mit Landwirten umsetzen können, sofern dies naturschutzfachlich sinnvoll ist. Zur Umsetzung dieser beiden Vorschläge sind Änderungen der relevanten EU-Verordnungen zwingend.

3 Forderungen der Landschaftspflegeverbände

1. Kurzfristig sind zentrale, oben dargestellte Schwachpunkte von InVeKoS zu entschärfen. Landwirte, Naturschutz- und Agrarbehörden sowie Landschaftspflegeverbände und Biologische Stationen sind dringend darauf angewiesen, dass die Verwaltungsvorschriften an die fachlichen Erfordernisse vor Ort angepasst werden und nicht umgekehrt!

2. Mittelfristig sollten Alternativen zu InVeKoS entwickelt werden. Ziel sollte es sein, den Aufwand zu reduzieren, mehr Verantwortung in Regionen zu delegieren und naturschutzfachliche Aspekte zu integrieren. Die bisherige Kontrolle reduziert sich auf rein formalistische Aspekte (z.B. Flächengröße), die fachliche Wirksamkeit der Maßnahme spielt dabei leider beinahe keine Bedeutung.

3. Parallel ist eine fachliche Optimierung zwingend, die allerdings mit den unter Nr. 1 und 2 genannten Überlegungen gekoppelt werden sollte. Wichtige Themen sind dabei die Integration von Erfolgskomponenten, „Treueprämien" für langfristige Vertragsteilnahme, sinnvolle Regionalisierungen und stärkere Vor-Ort-Beteiligung. Weiter ist aus Sicht der Landschaftspflegeverbände ein erheblicher Forschungsbedarf, um die von der EU geforderte Kohärenz der Maßnahmen zu erzielen und zu evaluieren.

4. Auch zukünftig wird eine entsprechende Finanzausstattung für den Vertragsnaturschutz von zentraler Bedeutung sein. Hier fordern die Landschaftspflegeverbände endlich die Integration des Vertragsnaturschutzes in die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes und eine höhere Kofinanzierung aller Agrarumweltmaßnahmen von Seiten der EU. Zu bedenken gilt es, dass mit der FFH- und Wasserrahmenrichtlinie in nächster Zeit zwei sehr anspruchsvolle EU-Vorgaben vor Ort umzusetzen sind. Hier ist ein zusätzlicher erheblicher Finanzmittelbedarf für den Vertragsnaturschutz zu vermelden.

4 Literatur

BAYRISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF (2001), Prüfungsmitteilungen: Prüfung des Vertragsnaturschutzprogramms und des Erschwernisausgleichs, München

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (2002), Dienstanweisung über den Verwaltungsvollzug und die Vollzugskontrolle der Richtlinien über Bewirtschaftungsverträge des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf landwirtschaftlich nutzbaren Flächen (Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm) einschließlich der Verordnung über den Erschwernisausgleich, Stand: 01.05.2002, München

MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LÄNDLICHEN RAUM BADEN-WÜRTTEMBERG, Brief zum Thema „Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes“ vom 10.09.2002 (Az 64-8872.02) an den DVL

OPPERMANN, R. (2000): Strukturreichtum in der Kulturlandschaft und landwirtschaftliche Flächenförderung. Ergebnisse einer empirischen Betrachtung aus dem Mittleren Schwarzwald. Unveröffentlichtes Manuskript des Instituts für Landschaftsökologie und Naturschutz (ILN), Singen

OSTERBURG, B. (2002): Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der Verordnung (EG) 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, unveröffentlichter Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag des Sachverständigenrates für Umweltfragen, Braunschweig

PASCH, D. (2002): Tradition und Wandel – Vom Pilotprojekt zur EU-Förderung – Vertragsnaturschutz in der Eifel, in: Arbeitsergebnisse – Zeitschrift der AG Land- und Regionalentwicklung, Fachbereich Stadtplanung / Landschaftsplanung der Universität Kassel, Heft Juni 2002

VOWINKEL, K. und LUIK, R. (2000): Beweidung als Naturschutzstrategie im Spannungsfeld zwischen Theorie und Praxis mit Beispielen aus Baden-Württemberg, in: Mitteilungen der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, Berlin-Dahlem, Heft 2000 + 2001

WOLFRAM GÜTHLER
Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.
Feuchtwanger Straße 38
91522 Ansbach
Tel.: 0981/4653–3541, Fax: 0981/4653-3550
e-Mail: guethler@lpv.de
www.lpv.de und www.reginet.de

Zusammenfassende Diskussion

KLAUS NOTTMEYER-LINDEN, STEFAN MÜLLER, DIETER PASCH

Die folgenden Seiten enthalten eine Zusammenfassung der Diskussionen, die sich im Anschluss an die Referate bzw. zum Ende der Tagung ergaben. Grundlage der Zusammenfassung sind die mitgeschnittenen und transkribierten Redebeiträge der Teilnehmer und Referenten, die möglichst weitgehend auf fachlich korrekte Darstellung überprüft und gelegentlich auch durch eine Anmerkung ergänzt wurden. In Auswahl, Anordnung und Formulierung der Beiträge kann eine nicht immer vermeidbare subjektive Auslegung und Interpretation durch die Autoren liegen.

1. Allgemeines

Die Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Naturschutz im **Kooperationsmodell „Vertragsnaturschutz**“ ist seit vielen Jahren sehr erfolgreich und funktionierte lange ohne EU-Beteiligung. Auch mit finanzieller Beteiligung der EU ist eine Weiterentwicklung erforderlich, mit dem Ziel, den Vertragsnaturschutz zu stärken und auszubauen.
Zugleich muss die Kooperation zwischen den Interessengruppen verbessert und ggf. auch institutionalisiert werden. Eine Verstärkung der regionalen Zusammenarbeit stellen die „Kooperationseinheiten“ dar, die vor Ort gebildet bzw. fortgeführt werden können. Dies kann z.B. in einem „Regionalen Beirat“ wie im Modellvorhaben der Universität Göttingen umgesetzt werden (siehe Beitrag in diesem Band BERTKE et al.) - oder durch Landschaftspflegeverbände in verschiedenen Bundesländern bzw. durch Biologische Stationen in NRW erfolgreich geleistet werden.

„Sind es die Länder oder ist es die EU, die uns quält ?“ (Zitat eines Tagungsteilnehmers). Um im Rahmen der zukünftigen Neuformulierung der EU-Verordnungen für den Vertragsnaturschutz das Optimum für das jeweilige Bundesland zu erreichen, ist eine verbesserte Kommunikation zwischen den Ländern unverzichtbar. Die Abstimmung Bund / Länder in Sachen Vertragsnaturschutz ist daher unbedingt konkret anzugehen: Es gibt sowohl auf dem Gebiet der Länder als auch beim Bund keinen Ansprechpartner bzw. keinen Vermittler in Sachen Vertragsnaturschutz. Obwohl Naturschutz prinzipiell Ländersache ist, wird von vielen Seiten dringend ein verbindlicher Dialog gefordert. Denn trotz der Einrichtung der Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung der Landesumweltministerien (LANA) fällt der Vertragsnaturschutz in der Bund-Länder-Arbeit zwischen allen Kompetenzstrukturen weitgehend durch. Eine Abhilfe ist dringend geboten.

Es besteht nach wie vor eine Diskrepanz zwischen der **Freiwilligkeit und dem hoheitlichen Schutzkonzept**. Allgemein wird die Kooperation auf freiwilliger Basis bevorzugt, ohne allerdings das Instrument Landschaftsplanung / hoheitlicher Naturschutz aufzugeben: letztendlich ist davon auszugehen, dass Zahlungen der EU in Zukunft vermehrt vom Schutzstatus der Flächen abhängig sind (Rechtssicherheit, s. neues BNatSchG).

Positive Entwicklungen nach der EU-Anbindung des Vertragsnaturschutzes in Deutschland finden sich z.B. in der Ausweitung der finanziellen Ausstattung durch die Unterstützung aus Brüssel und der damit verbundenen deutlich verstärkten Inanspruchnahme. Es sind auch **negative Konsequenzen** festzustellen: Viele Landwirte sprechen sich gegen neue Verträge oder ihre Verlängerung aus, weil sie zu bürokratisch bzw. zu riskant sind (die Haftung liegt beim Landwirt).

Die Maßnahmen des **Naturschutzes und der Landschaftspflege** wurden bisher in die **EU-Verordnungen der Agrarumweltprogramme** eingefügt und diesen - vor allem verwaltungstechnisch - untergeordnet. Die ursprünglich ausschließlich landesfinanzierten Vertragsnaturschutz-Programme wurden mit dem Angebot der kofinanzierten Agrarumweltprogramme (VO 2078/92 und später VO 1257/99) in diese eingestellt und angepasst. Dies hatte zur Folge, dass die Möglichkeit der flexiblen Anwendung der Auflagen der Landesnaturschutzprogramme durch das enge Korsett der EU-Verordnungen bzw. ihre (zu) enge Auslegung sehr eingeschränkt wurde. Dynamische Prozesse auf nicht genutzten Flächen, die ja durchaus im Sinne des Naturschutzes an und in Flächen oder Flächenrändern gewollt sind, können z.B. bisher nicht gefördert werden (siehe auch „Vereinfachung InVeKoS“). Als weiteres Beispiel sei hier die Anwendung der Mahdtermine genannt: vor der Kofinanzierung konnten die Mahdtermine, sofern dies aus naturschutzfachlichen Gesichtspunkten sinnvoll erschien, vorverlegt werden. Durch die Einbindung in die oben genannten EU-Verordnungen ist diese flexible Anwendung nicht mehr möglich. Wenn der 15.06. als frühester Termin festgelegt wird, ist eine frühere Mahd - auch wenn dies aus Naturschutzsicht im Einzelnen sinnvoll wäre oder auf jeden Fall nicht schädlich ist - nicht erlaubt[1]. Eine frühere Mahd würde einen Vertragsbruch bedeuten und entsprechend sanktioniert werden. Die spezielle Sichtweise des angewandten Naturschutzes bzw. dessen Ansprüche müssen nun vermehrt in alle Bestandteil der Agrarumweltprogramme eingearbeitet werden.

2. Rahmenbedingungen

Finanzmittelausstattung des Vertragsnaturschutzes. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt, dass trotz der EU-Kofinanzierung der bisherigen zu 100 % eigenfinanzierten Landesprogramme deutlich mehr Landesmittel seit Umsetzung der EU VO 2078/92 in den Vertragsnaturschutz geflossen sind als vorher. Die EU-Kofinanzierung führte zu einer starken Steigerung der Vertragsabschlüsse, so dass die Einsparung für das Land gänzlich wieder aufgebraucht wurde. Durch die Osterweiterung der EU und die aktuell diskutierte Neuausrichtung der Agrarpolitik ist allerdings mit weniger Geld vor allem im Osten Deutschlands zu rechnen (u.a.: Wegfall der Ziel-1-Region-Einstufung und damit Reduzierung des Kofinanzierungsanteils der EU von momentan 75 % auf dann 60 %, was für die Länder einen deutlich höheren Finanzanteil bedeutet). Hier ist auf eine Abgleichung zu achten, damit notwendige Einsparungen und Verschiebungen nicht zu Lasten der Vertragsnaturschutz- bzw. Agrarumweltmaßnahmen gehen. Inwiefern durch die geplante Modulation (siehe Beiträge in diesem Band, vor allem REITER, K.) weitere Mittel für den Vertragsnaturschutz gewonnen werden können, bleibt abzuwarten.

[1] Hierbei legt die EU keine Termine direkt fest; vielmehr sind mit Brüssel abgestimmte Vertragsinhalte der Programme nicht nur absolut verbindlich, sondern auch wegen der starren Verwaltungsvorschriften zu unflexibel in ihrer Umsetzung.

Welche Landwirte braucht der Naturschutz? Eine oft geäußerte Vermutung der Landnutzer und -besitzer versuchten Teilnehmer der Tagung zu zerstreuen: Keineswegs wollen die Naturschützer den Landwirt nach ihrem Wunschbild „umkrempeln". Die Naturschützer erleben vielmehr das Gegenteil: Weltmarkt, EU und andere Einflussgrößen verändern die moderne Landwirtschaft einschneidend und entziehen sie dabei immer mehr einer möglichen Kooperation mit dem Naturschutz. In Regionen mit hohem Anteil von Nebenerwerbslandwirten führt der Generationswechsel oft zur Aufgabe der Landwirtschaft. Ansprechpartner für den Vertragsnaturschutz sind dann oft nicht mehr vorhanden. Die restlichen Haupterwerbsbetriebe, die zumeist die Flächen der aufgegebenen Betriebe übernehmen, können häufig aus betrieblichen Zwängen (knappe Arbeitszeit, andere betriebliche Ausrichtung) nicht mehr am Vertragsnaturschutz teilnehmen. Aus dieser Problematik heraus wurde auf der Fachtagung u.a. angeregt, über eine Entkopplung bestimmter extensiver Wirtschaftsweisen der Landbewirtschaftung vom Weltmarkt nachzudenken. Es gibt Gebiete, wie z.B. Teile der Eifel, in denen man unter Weltmarktbedingungen aufgrund der natürlichen Standortvoraussetzungen aus landwirtschaftlicher Sicht nicht wirtschaftlich produzieren kann. Wäre aber dann eine „Unterschutzstellung" bestimmter Landbewirtschaftungsformen die Lösung? Fragestellungen dieser Art haben sicher auch Einfluss auf die Diskussion der Ziele der ländlichen Entwicklung. Ein engagiertes Plädoyer aus dem Teilnehmerkreis empfahl nachdrücklich, die Landwirte ernst zu nehmen: Auch im Vertragsnaturschutz sind sie als aktive Unternehmer von den Ansprechpartnern in den Behörden und Verbänden zu verstehen.

Biotopverbund: Die Umsetzung ehrgeiziger Ziele (10 % Landesfläche in einem Biotopverbund – neues BNatSchG) ist in Deutschland wahrscheinlich in großen Teilen nur mit dem Vertragsnaturschutz zu erreichen. Der hoheitliche Naturschutz stößt bei den Landnutzern erfahrungsgemäß auf geringe Akzeptanz, da sie sich überplant fühlen. Durch den rein hoheitlichen Schutz werden nicht automatisch Naturschutzziele erreicht, die auf vielen Flächen nur im Zusammenhang mit einer - in der Regel extensiven – Bewirtschaftung einhergehen, die für die Landwirte oftmals nur durch Zahlung einer Entschädigung wirtschaftlich akzeptabel ist. Flächenkauf führt auch nicht in allen Fällen zum Ziel, zumal Finanzmangel und Akzeptanzprobleme oft nur einen unbefriedigenden Flickenteppich in der Landschaft entstehen lassen. Es kann trotz (oder wegen) des hoheitlichen Schutzes das Problem entstehen, dass eine Bewirtschaftung gänzlich ausbleibt. Bewirtschafter zu finden, die öffentliche, für den Naturschutz erworbene Flächen nutzen, wird sich als noch problematischer erweisen als für die Nutzung auf privaten Flächen.

Die Definition der **guten fachlichen Praxis** im aktuellen BNatSchG führt möglicherweise zu einer Verringerung der Angebote in den Vertragsnaturschutzprogrammen der Bundesländer, wenn bestimmte Leistungen in Zukunft als gute fachliche Praxis verlangt werden und damit nach EU-VO und dementsprechend auch nach Landesrecht nicht mehr gefördert werden dürfen. Die bundeseinheitliche naturschutzfachliche Definition wurde durch das BNatSchG § 5 (4) vorgenommen, vom BMVEL ist eine Anpassung des landwirtschaftlichen Fachrechts an diese Definitionen zu fordern, wie z.B. die Dokumentationspflicht in einer Neufassung der Düngeverordnung[2]. Die Bundesländer müssen nun die im BNatSchG vorgegebenen Definitionen konkretisieren und in Landesrecht fassen.

[2] siehe auch Knickel, K., Janßen, B., Schramek, J. & K. Käppel (2001): Naturschutz und Landwirtschaft: Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis", Angewandte Landschaftsökologie Heft 41.

Das Vorhandensein von **Strukturelementen** (Hecken, Gebüsch- oder Bauminseln, Ruderalflächen, Raine etc.) wird aus Sicht der aktuellen Förderrichtlinien als problematisch angesehen: sie „stören" bei der Flächenberechnung (und geraten dadurch zusätzlich unter Druck). Eine Ursache dafür liegt in der Anwendung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS), das eigentlich zur Berechnung und Verwaltung von Ausgleichszahlungen für Marktordnungskulturen entwickelt wurde. Strukturelemente werden in der Regel bei der Flächenausgleichszahlung nicht berücksichtigt. In Bayern gibt bzw. gab es eine sogenannte 20%-Regelung für Strukturelemente. Nach dem Motto „Wir rechnen die Strukturelemente in die Fläche mit ein", können Hecken und andere Gebüschstrukturen bei der Berechnung der Vertragsfläche mit berücksichtigt werden, wenn eine Toleranzgrenze von 20% nicht überschritten wird. Damit wird der ökologischen Leistung und der damit verbundenen Mehrarbeit für die Landwirte Rechnung getragen. Dieses Vorgehen hatten die bayerischen Behörden auch im Jahr 2000 in der EAGFL-Programmplanung dargelegt und genehmigt bekommen. Inzwischen findet diese Lösung aber offenbar keine Zustimmung mehr bei der EU und ist derzeit nicht zur Nachahmung empfohlen. In Bayern wird zur Zeit folgende Regelung praktiziert: Strukturelemente sind gemäß Art. 13e BayNatSchG gesetzlich geschützte Landschaftsbestandteile, dürfen nicht entfernt werden und sind somit keine landwirtschaftliche Nutzfläche. Die Forderung, die Flächen mit Strukturelementen wieder aus den Verträgen herausrechnen, erweist sich allerdings als oft sehr schwierig. In Bayern akzeptieren die Behörden inzwischen auf Vertragsflächen nur noch die Strukturelemente, die keinen gesetzlichen Schutz haben (Altgrasstreifen, Feldraine).

Die EU will nach wie vor ausschließlich Nutzflächen fördern. Daher will z.B. auch das Land Baden-Württemberg klären, ob man auch für eine Fläche, die nicht landwirtschaftlich genutzt wird (Hecken usw.) eine Förderung beantragen kann. Es wird eine baldige Lösung notwendig sein und sinnvolle Regelungen bei der Umsetzung der Verordnung wären sehr hilfreich. Die EU-Kommission hat nach Aussagen von Tagungsteilnehmern erkannt, dass es kontraproduktiv ist, wenn die Landwirte zum einen Strukturelemente entfernen, und auf der anderen Seite die Anlage solcher Strukturen gefördert wird[3]. Beispiele aus dem europäischen Ausland zeigen aber auch, dass Lösungsmöglichkeiten im Rahmen der bestehenden Regelung vorhanden sind: In England orientiert man die Finanzierung der Heckenpflege gemäß der EU-Vorgaben nach den „traditionellen Bestandteilen landwirtschaftlicher Anbaupraxis" für die Heckenpflege. Auch die Breite der Hecken mit max. 2 m passt gut auf englische Verhältnisse[4].

Im Naturschutz ist bei der **Flächenberechnung** unmöglich die Genauigkeit zu erreichen, wie sie gefordert wird und auf großen Schlägen oft kein Problem darstellt – im Gegensatz zu kleinen, verwinkelten Flächen.

[3] Siehe auch Güthler, W., Kretzschmar, C. & D. Pasch (2003): Vertragsnaturschutz in Deutschland: Verwaltungs- und Kontrollprobleme sowie mögliche Lösungsansätze. BfN-Skripten 86.

[4] Vorgabe in der Verordnung (Artikel 22): Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass bestimmte Landschaftselemente (insbesondere Hecken, Gräben oder Mauern) als traditioneller Bestandteil guter landwirtschaftlicher Anbau- oder Nutzungspraktiken als Teil der vollständig genutzten Fläche gelten, sofern sie eine Breite von 2 m nicht überschreiten. Eine größere Breite kann zugelassen werden, wenn diese Flächen bei der Festsetzung der Erträge der betreffenden Regionen berücksichtigt werden (siehe auch Beitrag von Wolfram Güthler).

3. Konkrete Schritte der Länder und des Bundes

Allianzen schmieden: Die eventuelle Umgestaltung der EU-Verordnung im Rahmen der Agenda 2007 muss die Bundesländer nicht unvorbereitet treffen, sondern diese sollten vorher intensiv Informationen sammeln und austauschen, Anstrengungen unternehmen, bei der Ausgestaltung konstruktiv mitzuwirken und den Vorlauf bis zur endgültigen VO-Fassung zum Finden einer gemeinsamen Linie nutzen. Es wurde auch deutlich, dass diesbezüglich keine Zeit zu verlieren ist und dieser Vorbereitungsprozess sofort beginnen muss.
Ein positives Beispiel sind die Bemühungen des Bundeslandes Hessen, wo unter Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner bereits jetzt an Ideen und Konzepten für die AGENDA 2007 gefeilt wird (s. Anhang).

Der **Blick über den Tellerrand**: Auf der Tagung wurde mehrfach deutlich, dass sowohl der Blick auf die Praxis im Vertragsnaturschutz im Nachbar-Bundesland als auch der Vergleich mit den europäischen Nachbarn und ihrem Umgang mit den betreffenden EU-VO sehr fruchtbar sein können – und viel zu wenig praktiziert wird. Beispiele, wie z.B. aus Österreich, zeigen, dass auf unterer Ebene die Programme sehr differenziert ausgestaltet werden können. Trotz hohem Aufwand sind die Österreicher - was die Umsetzung betrifft - sehr erfolgreich: Österreich ruft sehr viele EU-Mittel über die Agrarumweltprogramme für den Vertragsnaturschutz ab. Auch der Beitrag aus der Schweiz brachte viele Impulse zur Gestaltung landeseigener Programme.

Die **Regionalisierung der Vertragsnaturschutzprogramme** und der Agrarumweltmaßnahmen wird schon seit längerem gefordert. Europaweit einheitliche bzw. mit der EU verbindlich festgelegte Vorgaben für Mahdtermine, Heckenbreite, Anzahl der Großvieheinheiten, Kombination verschiedener Nutzungen auf einer Fläche etc. werden bei einer Regionalisierung immer Probleme aufwerfen. Es stellt sich hierbei die Frage, ob das in der Konsequenz auch die finanzielle Mitverantwortung der Regionen mit einschließen muss. Denkbar sind in diesem Zusammenhang z.B. Basisprogramme, die großflächig oder auch länderweit mit Kofinanzierung der EU angeboten werden und auf denen dann regionale Programme mit oder ohne Kofinanzierung aufgesattelt werden können. Wenn man auf die Kofinanzierung verzichtet, besteht natürlich die Gefahr, dass bei (ausschließlicher) Verwendung von Landesmitteln die Finanzierung nicht dauerhaft gesichert ist. Regionalisierung muss sich auch in der Prämiengestaltung wiederfinden. Der Vertragsnaturschutz „konkurriert“ insbesondere in landwirtschaftlich intensiv genutzten Regionen mit der herkömmlichen Landwirtschaft.

Naturschutz als Motor ländlicher Entwicklung

Der Vertragsnaturschutz muss als ein wichtiger Bestandteil der Entwicklung ländlicher Räume erhalten und gefördert werden. Der Vertragsnaturschutz als Dienstleistung bietet für viele Landwirte eine wirtschaftliche Perspektive. In Regionen, die auf Dauer nicht in der Lage sind oder sein werden, weltmarktorientiert zu wirtschaften, kann der Vertragsnaturschutz neben anderen ein Instrument sein, die Landbewirtschaftung auf einem Teil der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu halten. Damit können auch Arbeitsplätze in der Region und die Entwicklung ländlicher Räume gefördert werden. Naturschutz kann als ein „Motor ländlicher Entwicklung“ eingesetzt werden.

Für die erfolgreiche Umsetzung der Programme ist eine umfangreiche Beratung der Landwirte notwendig. Dies zeigen Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz, der Biologischen Stationen in Nordrhein-Westfalen oder auch der Landschaftspflegeverbände. Für die Programme sind genügend Mittel vorhanden, oftmals aber nicht für die begleitenden Prozesse (Dialog + Beratung).
In dem Wettbewerb „Regionen aktiv" hat das BMVEL die Regionalisierung von Agrarumweltprogrammen aufgegriffen und angeregt – nach Aussagen von Teilnehmern der Tagung leider nur mit geringer Resonanz. Es ist offensichtlich die Frage berechtigt, ob das Wissen über die Agrarumweltprogramme in den Regionen ausreichend ist. Hier fehlt eine geeignete Evaluation und eine Impulsgebung, die auch von den Naturschutzverbänden eingefordert werden muss.

Eine **verbesserte Abstimmung** von Naturschutz- und Landwirtschaftsabteilungen in den jeweiligen Länder- (aber auch Bundes-)Ministerien wurde mehrfach eingefordert, um negative Wirkungen der angebotenen Programme zu vermeiden. Ein Beispiel ist die konterkarierende Wirkung der Aufforstungsprämie, die oftmals auf für den Naturschutz bedeutsamen Flächen umgesetzt wird. Auch das Angebot inhaltlich ähnlicher Programme innerhalb eines Bundeslandes mit unterschiedlichen Auflagen und Förderbeträgen wird als problematisch angesehen. Ein Beispiel aus Nordrhein-Westfalen: Im Kulturlandschaftsprogramm KULAP wird die Wiesennutzung in Bach- und Flusstälern mit Mahdauflage geringer honoriert als die Erhaltung von Uferrandstreifen ohne Mähverpflichtung im Uferrandstreifenprogramm, das im Segment Agrarumweltprogramme aufgeführt ist. Dies führt zu Verlusten schon weitgehend gut entwickelter Flächen (Aufgabe der Mahd) und zu Unverständnis bei den Landwirten.

Höhere Flexibilität bei der Umsetzung der EU-Verordnungen: Maßnahmen mit überwiegend investivem Charakter (Anlage von Hecken, Entbuschen von Trockenrasen etc.), die nicht gemäß Artikel 22 (Landwirtschaft) der EU-VO 1257/99 realisiert werden können, weil dort u.a. die Honorierung zu niedrig angesetzt ist, könnten nach Artikel 33 (Maßnahmen zum Schutz der Umwelt) mit einer deutlich höheren Flexibilität geregelt werden. Diese Möglichkeit ist keineswegs allen Bundesländern bekannt bzw. wird nicht von allen umgesetzt.
Die mögliche Umsetzung alternierender Mähzeitpunkte scheitert nicht an der EU-VO 1257/99, sondern an den von den einzelnen Bundesländern ausgearbeiteten Richtlinien der Agrarumweltprogramme. Es gibt auch Bundesländer, die mit einer Öffnungsklausel bei den Mahdterminen arbeiten. Bestimmte Programm(-inhalt)e lassen sich ohne Kofinanzierung umsetzen – dies bedeutet eine Verbesserung vor allem hinsichtlich Praktikabilität und Zielerreichung. Diese eigenfinanzierten Programmbestandteile können gezielt aufsatteln oder aber regionale Besonderheiten außerhalb der EU-Kofinanzierung aus Landesmitteln auffangen. Beispiel: Der EU-gegenfinanzierte Termin für eine Grünlandmahd ist der 1. Juni. Die Landesmittel satteln darauf auf und honorieren jeden weiteren Tag mit einer entsprechenden Aufstockung – je nach Bedarf, Wetterlage, Zustand der Fläche und Vorhandensein besonders gefährdeter Arten. Zu berücksichtigen ist zudem der verwaltungsmäßige Mehraufwand, der für EU-kofinanzierte Maßnahmen notwendig ist. So kann mitunter sogar günstiger sein, auf die Kofinanzierung (teilweise) zu verzichten, da durch den geringeren Verwaltungsaufwand auch geringere Personalkosten anfallen würden oder auch nur Reibungsverluste vermieden werden.
Das gleiche gilt auch für die Entbuschung in der ersten Phase der Vertragsnaturschutzmaßnahmen auf einer Fläche. Die anfangs geringere landwirtschaftliche Nutzfläche (durch die Verbuschung) führt insbe-

sondere auf kleinen Flächen dazu, dass die Großvieheinheitenbesatzgrenze nicht mehr eingehalten werden kann (z.B. führt auf einer 0,5 ha großen Fläche mit vielen Kleinbüschen der Auftrieb einer Kuh schon zu einem Besatz von 2 GV/ha). Auch hier müsste eine Richtlinie so zu fassen sein, dass neue Flächen mit aufgenommen werden können. Bei Vertragsänderungen während der Laufzeit ist nur eine Verschärfung möglich (nach den EAGFL-Bestimmungen). Ein größerer Interpretationsspielraum findet sich z.B. in der VO 445/2002: Veränderungen im Vertrag sind dann zulässig, wenn das unzweifelhafte Vorteile für die Natur mit sich bringt. Das Argument kann ausreichend sein, wenn z. B. eine Vorverlegung des Mahdtermins aus naturschutzfachlicher Sicht sinnvoll ist.

Reform der GAK: Bei der Verteilung von Kompetenzen und Finanzmitteln zwischen Bund und Ländern sollte die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes neu geregelt werden. Hierbei muss der Vertragsnaturschutz (und die Agrarumweltmaßnahmen) besser berücksichtigt werden und nicht mehr nur allein Ländersache bleiben (vor dem Hintergrund der Koalitionsvereinbarung im Herbst 2002 in Berlin, wonach die GAK zu einem Instrument der integrierten ländlichen Entwicklung umgeformt werden soll).

4. Effizienz, Praktisches

Eine **Vereinfachung von InVeKoS** muss angestrebt werden - insbesondere eine höhere Toleranz bei der Flächenkontrolle. Die maximal mögliche Flächengrößenabweichung in Höhe von 3 % ist für Vertragsnaturschutz-Flächen oftmals nicht ausreichend, da diese oft verwinkelt und kleinstrukturiert sind. Insbesondere bei kleinen Flächen sind die Kosten für die vor Vertragsbeginn notwendige Flächenvermessung im Verhältnis zu den späteren Vertragszahlungen oft unverhältnismäßig. Ein weiterer Punkt ist die flexiblere Gestaltung der Vertragsauflagen – eine Verschärfung der Auflagen ist innerhalb des Vertragszeitraumes möglich, eine Lockerung hingegen nicht, auch wenn dies aus naturschutzfachlicher Sicht sinnvoll ist. Im übrigen würde eine Vereinfachung der InVeKoS-Verordnung nicht nur dem Vertragsnaturschutz dienen, sondern allgemein den Agrarumweltprogrammen bzw. auch anderen Maßnahmen aus der 2. Säule zugute kommen.

Effizienzkontrollen

Die Effizienzkontrolle(n), geplante oder laufende Forschungsvorhaben zum Thema (z.B. Ergebnisorientierung) oder die Bemühungen der Länder zur Kontrolle ihrer Programme müssen unbedingt koordiniert werden. Es wurde von Teilnehmern der Tagung die Gefahr beschworen, dass immer wieder verschiedene Arbeitsgruppen o.ä. an denselben oder ähnlichen Fragestellung unabhängig und auch ohne Kenntnis voneinander arbeiten.

Beispiel Schweiz: Nur 40 % der ökologischen Ausgleichsflächen im Schweizer Vertragsnaturschutz wiesen die angestrebte Qualität auf bzw. waren so, wie sie eigentlich sein sollten. Vielerorts fehlen in Deutschland die Zahlen dazu (Beispiel: In Nordrhein-Westfalen gibt es keinerlei Angaben zu der Frage: Wieviele „Altverträge“ wurden in den letzten Jahren nicht mehr verlängert?). Die Schweizer haben sehr früh und standardisiert mit der Effizienzkontrolle begonnen und gehen auffällig selbstkritisch mit ihren Programmen um, indem sie eine Qualitätskontrolle und -steigerung beschlossen haben bzw. diese umset-

zen. In Deutschland wurde zwar ein Flächenumfang von 7 % Vertragsfläche an der landwirtschaftlichen Nutzfläche erreicht, eine Überprüfung der Zielerreichung findet allerdings erst in Ansätzen statt.

Ergebnisorientierung im Vertragsnaturschutz ist ein viel diskutiertes Feld. Einige Tagungsteilnehmer warnen vor einer reinen (ausschließlichen) Honorierung des Erfolges, der in manchen Jahren aus den verschiedensten Gründen unterschiedlich ausfallen kann (z.B. Ausbleiben einer Brut aufgrund von Witterungseinflüssen) und sich damit auch ggf. auf die Honorierung auswirkt. Ein weiteres Problem liegt in den Erfolgskriterien: wer legt diese fest und wer kontrolliert diese auf der Fläche. Wenn diese durch den Landwirt ermittelt werden, müssen diese einfach, aber aussagefähig sein; wenn eine externe Person sie ermittelt, bedeutet dies einen hohen Aufwand. Beim Programm MEKA in Baden-Württemberg wurden bei der Grünlandnutzung handlungsorientiert Grundpakete abgeschlossen und dann ergebnisorientiert „aufgesattelt". Auch wenn die Ergebnisorientierung vom Sachverständigenrat für Umweltfragen gefordert wird, stellt sich oft die Frage von Aufwand und Nutzen z.B. bei besonders hohem Erfassungsaufwand (Erstaufnahmen und Kontrollen). Eine Integration beider Ansätze ist ratsam. Als ein besonderes Beispiel für Erfolgsorientierung wurde die Idee einer „Brutvogelerzeugergemeinschaft" genannt. Solche Kollektivlösungen können als wichtige Ergänzungen zu den vorherrschenden Individuallösungen gesehen werden.

Öffentlichkeitsarbeit: Naturschutzdienstleistungen durch Landwirte

Es sollte eine PR-Kampagne zum Vertragsnaturschutz gestartet werden (vergleichbar mit den Aktionen im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau), um der Bevölkerung die Notwendigkeit des Kulturlandschaftserhalts durch landwirtschaftliche Nutzung deutlich zu machen. Obwohl Naturschutz Ländersache ist, wünschten sich Teilnehmer der Tagung in dieser Frage ein stärkeres Engagement der Bundesregierung.

Zusammenfassung

Auf einer Tagung zum Thema Vertragsnaturschutz trafen sich am 23. und 24.10.2002 in Wuppertal 77 Teilnehmer aus Forschung, Verwaltung, Landwirtschaft und Naturschutz - unter ihnen 10 Referenten aus Deutschland und der Schweiz. Es wurde allgemein bekräftigt, dass dem Vertragsnaturschutz als einem sehr erfolgreichen Kooperationsmodell zwischen Landwirtschaft und Naturschutz eine besonders wichtige Rolle bei der zukünftigen Umsetzung von Naturschutz- und Agrarumweltzielen zukommt. Europäische wie bundesdeutsche Rahmenbedingungen im aktuellen Vertragsnaturschutz wurden vorgestellt und mögliche Entwicklungen für die Zukunft skizziert. Dabei wurde ein erhöhter Abstimmungsbedarf zwischen den Bundesländern, dem Bund und der EU deutlich. Wege außerhalb der EU-Förderung offenbarten sich am Beispiel der Schweiz, die vor allem in der Effizienzkontrolle und der Qualitätssicherung einen gewissen Vorsprung vor den EU-Ländern zu haben scheint. Aktuelle Beispiele aus der Forschung und der administrativen Umsetzung bei der Erfolgskontrolle und der Verbesserung im Sinne einer Ergebniskontrolle zeigten auf, dass auch innerhalb der EU-Förderung viel Spielraum genutzt werden kann und neue Wege beschritten werden sollten. Oftmals hapert es aber an der Umsetzung vor Ort, wie es konkrete Beispiele aus Nordrhein-Westfalen belegten. Zum Abschluss der Tagung wurden Ansätze zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes aus Sicht der Landwirtschaft und des Naturschutzes vorgestellt und ausgiebig diskutiert, wobei immer wieder auf die Gemeinsamkeiten verwiesen wurde. Gewarnt wurde vor bürokratischen Hemmnissen, zu deren Reduzierung auch konkrete Vorschläge vorliegen.

ANHANG

1. **Möglichkeiten der Einführung ergebnisorientierter Komponenten in den Vertragsnaturschutz in Nordrhein-Westfalen**
   MEIKE HENSELEIT, KARIN HOLM-MÜLLER, BODO MARIA MÖSELER, IMMO VOLLMER
   Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

2. **Die Agrarumweltprogramme – Ansätze zu Ihrer Weiterentwicklung**
   AG Landwirtschaft & Naturschutz – eine Initiative von DLG und WWF

3. **Konzeptpapier für ein neues Agrarumweltprogramm in Hessen**
   erarbeitet von einer ressortinternen Arbeitsgruppe des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten

4. **Liste der Tagungsteilnehmer**

Möglichkeiten der Einführung ergebnisorientierter Komponenten in den Vertragsnaturschutz in Nordrhein-Westfalen

MEIKE HENSELEIT, KARIN HOLM-MÜLLER, BODO MARIA MÖSELER, IMMO VOLLMER

1 Einleitung

Die meisten Agrar-Umweltprogramme, so auch das Kulturlandschaftsprogramm von Nordrhein-Westfalen (KULAP), sehen eine Entlohnung der vom Landwirt vorgenommenen vertraglich vereinbarten Bewirtschaftungsmaßnahmen ohne Berücksichtigung der auf der Fläche erzielten ökologische Erfolge vor. Mitunter kann es zu ineffizientem Einsatz der finanziellen Mittel kommen, wenn durch die geförderten Bewirtschaftungsformen nicht das eigentliche Ziel erreicht wird. Zudem stehen bei aufwendigen Kontrollen nicht unbedingt die ökologischen Ergebnisse sondern die Einhaltung der vereinbarten Maßnahmen im Vordergrund.

Aufgrund dieser Tatsachen stellt sich die Frage, ob das naturschutzfachlich angestrebte Ziel bei flexibler gestalteten Auflagen verbunden mit einem vereinfachten, aber zielorientierten Kontrollverfahren möglicherweise zielsicherer und kostengünstiger erreicht werden kann, wobei auch die spezifischen Flächenkenntnisse der Landwirte stärker nutzbar wären.

2 Laufendes Forschungsprojekt an der Universität Bonn

Seit August 2001 untersuchen das Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie, Abteilung Ressourcen- und Umweltökonomik, sowie das Institut für Landwirtschaftliche Botanik, Abteilung Geobotanik und Naturschutz, der Universität Bonn gemeinsam notwendige Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Aufnahme ergebnisorientierter Honorierungskomponenten in den nordrhein-westfälischen Vertragsnaturschutz. Auftraggeber der Untersuchung ist das Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen. Das Forschungsprojekt läuft innerhalb des Lehr- und Forschungsschwerpunktes „Umweltverträgliche und Standortgerechte Landwirtschaft“ der Landwirtschaftlichen Fakultät der Universität Bonn voraussichtlich bis Frühjahr 2003.

2.1 Untersuchungsbereich

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht exemplarisch das über Vertragsnaturschutz geförderte landwirtschaftlich nutzbare Grünland. Die aktuellen landesweiten Rahmenrichtlinien für die Grünlandnutzung unter Vertragsnaturschutz beinhalten zeitliche Beschränkungen der Nutzung und andere Bewirtschaftungsvorgaben wie beispielsweise das Verbot der Ausbringung von Gülle, chemisch-synthetischen Stickstoffdüngern und Pflanzenschutzmitteln sowie Pflegeumbruch. Wahlweise kann zusätzlich auch auf jegliche Düngung und Nachsaat verzichtet werden. Die Prämien liegen zwischen 255 € und 511 € je ha und Jahr für die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Maßnahmen auf der Fläche.

Das neue Honorierungskonzept soll sich aus einer von der ermittelten Flächenqualität abhängigen Erfolgsprämie und einem fixen Sockelbetrag zusammensetzen, der den Landwirten für die Einhaltung bestimmter Auflagen gezahlt wird.

Die Nutzungsauflagen sollen jedoch weniger Restriktionen als die bisherigen Vorgaben enthalten, wobei insbesondere die terminlichen Einschränkungen gelockert werden. Eine vollkommene Aufhebung der bisherigen Bewirtschaftungsauflagen kommt auch aufgrund der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, Artikel 23, nicht infrage: Alle von der EU kofinanzierten Direktzahlungen an die Landwirtschaft, zu denen auch der Vertragsnaturschutz gehört, müssen mit der Einhaltung von Verpflichtungen die über die Anwendung der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne hinaus gehen, über mindestens fünf Jahre Laufzeit verbunden sein.

Auch würde von Seiten der naturschutzfachlichen Betreuung das Risiko der Flächenverschlechterung bei einer vollkommenen Aufgabe der vertraglich festgelegten Bewirtschaftungsmaßnahmen als zu hoch angesehen. Bei Flächen, die aufgrund des Vorkommens besonders schutzbedürftiger Tier- oder Pflanzenarten nur in sehr spezieller Weise genutzt werden können, sollten darüber hinaus weiterhin Bewirtschaftungsverträge angeboten werden, die auf die jeweilige Zielart abgestimmt sind.

2.2 Projektbereich Naturschutz

Vor der Aufnahme erfolgsorientierter Komponenten in das Kulturlandschaftsprogramm muss ein Verfahren zur Feststellung der ökologischen Wertigkeit der bewirtschafteten Flächen gefunden werden. Dieses wird von der Abteilung Geobotanik und Naturschutz am Beispiel von Grünlandgesellschaften landwirtschaftlich nutzbarer Flächen entwickelt. Hierbei steht die Erfassung des Artenspektrums der Gefäßpflanzen und das Vorkommen von Indikatorarten im Vordergrund. Diese beiden Kriterien sollen eine schnelle Einschätzung der ökologischen Flächenqualität ermöglichen. Die Untersuchungsflächen liegen in verschiedenen Regionen Nordrhein-Westfalens und sollen die naturräumlichen Gegensätze und die pflanzensoziologische Vielfalt des Landes wiedergeben.

Mehrere Erfassungsmethoden wurden im Gelände getestet. Derzeit wird in einer vergleichenden Auswertung der Ergebnisse geprüft, welches dieser Verfahren als Basis der ergebnisabhängigen Honorierung naturschutzfachlich aussagekräftig, einfach anwendbar und von Fachleuten und Laien gleichermaßen nachvollziehbar ist.

Folgende Methoden wurden getestet:

(1) Eine der untersuchten Methoden entspricht dem im baden-württembergischen MEKA angewendeten Verfahren: Jedes Drittel einer durch die zu bewertende Fläche gelegten Diagonalen wird auf das Vorkommen von Indikatorarten untersucht.
(2) Eine zweite Methode orientiert sich an dem von der LÖBF entwickelten Verfahren zur Erfolgskontrolle im Vertragsnaturschutz, welches von den meisten Biologischen Stationen angewendet wird. Maßstab ist hier die Anzahl vorkommender Indikatorarten auf der bewirtschafteten Fläche, die eine bestimmte Häufigkeitsklasse erreichen müssen.
(3) Bei einer dritten Testmethode wird die mittlere Anzahl grünlandtypischer Arten in drei Testflächen zu 9 m² als anschaulicher Summenparameter zur Beschreibung der Flächenqualität genutzt.
(4) Schließlich wird noch ein viertes Erhebungsverfahren betrachtet, das sich an die Schweizer Ökoqualitätsverordnung anlehnt. Dessen Qualitätskriterium ist die Anzahl von Indikatorarten auf Testflächen in homogenen Vegetationsbereichen der Bewirtschaftungsfläche.

2.3 Projektbereich Ökonomie

Das Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie befasst sich mit der Ausgestaltung und Akzeptanz neuer Vertragselemente bei Landwirten, Behörden und den mit der Untersuchung beauftragten Fachinstitutionen. Eine zentrale Frage ist die Ausgestaltung der Prämien, insbesondere das Verhältnis des fixen Sockelbetrags zur ergebnisabhängigen Zusatzprämie. Schließlich muss der in jedem Fall gezahlte Sockelbetrag die Unkosten der weiterhin vorgegebenen Bewirtschaftungsmaßnahmen abdecken. Der ergebnisabhängige Zuschlag sollte den Landwirten allerdings noch genug Anreiz bieten, die Biodiversität der Flächen eigenständig zu fördern und zu erhalten.

Da die Artenvielfalt auf Grünland sowohl von der Bewirtschaftungsweise als auch von Standortbedingungen und Umwelteinflüssen abhängt, kann man ihre Entwicklung nicht genau vorhersagen. Der Landwirt kann sich somit auf das erfolgsabhängige Zusatzhonorar auch bei annähernd optimaler Wirtschaftsweise nicht verlassen. Diese Unsicherheit erfordert einen monetären Zuschlag, eine sogenannte Risikoprämie, deren Höhe unter anderem auch von der Risikoaversion der Landwirte abhängig ist. Dieser Bereich soll ebenso wie die Akzeptanz der weiteren Vertragsausgestaltungsformen in einer Befragung unter Bewirtschaftern von Grünland in Nordrhein-Westfalen ausgelotet werden. Dabei soll auch ermittelt werden, über welche Kenntnisse Landwirte bezüglich der Entwicklung von Artenvielfalt auf Grünland-bereits verfügen, und welche weiteren Informationen ihnen noch an die Hand gegeben werden müssen.

Des weiteren ist abzuklären, inwieweit eine ergebnisabhängige Honorierung von Umweltmaßnahmen im Agrarbereich den gesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere den Vorgaben der EU für die Kofinanzierung entspricht. Letztendlich sollte der Vertragsnaturschutz durch die Einführung der ergebnisabhängigen Komponenten weder verteuert noch verkompliziert werden.

3 Ausblick

Das Ergebnis dieses Projekts wird unser Vorschlag an das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen zur zukünftigen Ausgestaltung des Vertragsnaturschutzes sein. Die Einführung ergebnisorientierter Komponenten in den Vertragsnaturschutz im Bereich Grünland wäre ein erster Schritt zu einer zielgenaueren und marktähnlicher organisierten Honorierung der Landwirte für ökologische Leistungen.

Ob sich auch in NRW eine Entlohnungsform, die an dem Vorkommen bestimmter Indikatorarten oder einer gewissen Artenvielfalt orientierte ist, positiv auf die Artenzusammensetzung der unter Vertrag bewirtschafteten Flächen auswirken wird, kann erst nach einer angemessen langen Beobachtungsphase gesagt werden. Bezüglich der Akzeptanz durch die Landwirte lassen gute Erfahrungen mit ähnlichen Konzepten in Baden-Württemberg und in der Schweiz auf ein positives Echo hoffen.

MEIKE HENSELEIT, KARIN HOLM-MÜLLER,
BODO MARIA MÖSELER, IMMO VOLLMER
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
Institut für Agrarpolitik
Nußallee 21
53115 Bonn

Konzeptpapier für ein neues Agrarumweltprogramm in Hessen

erarbeitet von einer ressortinternen Arbeitsgruppe des
Hessischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten

- Zusammenfassung -

1. Anlass für ein neues hessisches Agrarumweltprogramm

Ausgangspunkte der fachlichen Diskussion waren:

- das Konzept der Agenda 2000, die Multifunktionalität der europäischen Landwirtschaft zu stärken,
- der Evaluierungsbericht HEKUL/HELP des IfLS Frankfurt, der stärker zielgerichtete und regional differenzierte Agrarumweltmaßnahmen als notwendig erachtet

sowie insbesondere

- der Bericht eines internationalen Wissenschaftlerteams unter der Leitung von Professor Buckwell (Wye College, London) für die Europäische Kommission (Buckwell-Report). Aufgrund dieses Berichtes sowie der aktuellen agrarpolitischen Diskussion ist davon auszugehen, dass der Stellenwert der Agrarumweltförderung spätestens 2007, evtl. bereits nach der Zwischenbewertung der Agenda 2000 (im Jahr 2003) weiter wachsen wird.

2. Zielsetzung und Eckpunkte für ein neues Agrarumweltprogramms

Das neue Agrarumweltprogramm verfolgt das Ziel, Leistungen der Landwirtschaft zur Sicherung, Entwicklung und Verbesserung der Umweltressourcen

- Boden,
- Wasser,
- Luft/Klima,
- Biotop- und Artenvielfalt sowie
- Kulturlandschaft (Ästhetik, Erholungseignung)

unter Berücksichtigung der jeweiligen regionalen Produktions- und Wirtschaftsstruktur zu honorieren.

Besondere Schwerpunktsetzungen betreffen die Unterstützung der Umsetzung der FFH-Richtlinie sowie der Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Union. Zusätzlich sind, selbstverständlich unter Wahrung der durch die Europäische Union vorgegebenen Kontrollerfordernisse, alle Aspekte modernen Verwaltungshandelns, insbesondere Vereinfachung, Effizienz sowie Kunden- und Ergebnisorientierung, zu berücksichtigen.

3. Abschluss öffentlich-rechtlicher Agrarumweltverträge

Erster Ansatzpunkt des neuen Programms ist der Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge. Die außenwirksame Dokumentation, wonach zwei gleichrangige Partner Leistung und Gegenleistung bei der „Produktion von Umweltqualität" vereinbaren, ist ein positiver Aspekt des Systems öffentlich-rechtlicher Verträge. Darüber hinaus ermöglicht die Zuteilung von Budgets auf der Basis des Vertragsvolumens ein verbessertes Finanzmanagement.

4. Berücksichtigung der regionalen und betrieblichen Ebene

4.1. Beispiele aus anderen Bundesländern und EU-Mitgliedstaaten

Die Einbindung regionaler bzw. betrieblicher Kompetenzen und Erfordernisse in die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen ist von großer Bedeutung. Wichtige Stichworte sind dabei „Zielgenauigkeit" und „Akzeptanz". Die Arbeitsgruppe hat sich diesem Punkt daher sehr intensiv gewidmet und Beispiele aus anderen Bundesländern und EU-Mitgliedstaaten diskutiert. Die aus der Diskussion dieser Programme gewonnenen Erkenntnisse sind in die nachfolgenden Vorschläge eingegangen.

4.2. Überlegungen und Vorschläge der Arbeitsgruppe

4.2.1. Einbeziehung regionaler Kompetenzen und Erfordernisse

4.2.1.1. Berücksichtigung der Umweltprogramme von Kommunen und Landkreisen

Die Berücksichtigung der Umweltprogramme von Kommunen und Landkreisen im Rahmen eines neuen landesweiten Agrarumweltprogramms wird Gegenstand einer ausführlichen Diskussion im Rahmen der Umweltallianz Hessen, Arbeitsgruppe Landwirtschaft. Im Rahmen der Erarbeitung des neuen landesweiten Agrarumweltprogramms wird die Möglichkeit gesehen, finanzielle Mittel der Kommunen und Landkreise in einen Fonds "Landwirtschaft und Umwelt" einfließen zu lassen, der als Kofinanzierungsinstrument für das gesamte Agrarumweltprogramm zur Verfügung stehen würde.

4.2.1.2. Berücksichtigung regionaler Umweltziele

Um regionale Umweltziele berücksichtigen und damit gezielte Fördermaßnahmen ergreifen zu können, soll grundsätzlich auf bestehende bzw. künftige Planungen und Gebietskulissen zurückgegriffen werden. Diese müssen systematisch ausgewertet und zu einem regionalen Zielkonzept entwickelt (z.B. durch inhaltliche Erweiterung der bestehenden Regionalen Landschaftspflegekonzepte). sowie im Hinblick auf einen Vertrag mit einem Landwirt berücksichtigt werden.

4.2.2. Einbeziehung betriebsspezifischer Kompetenzen und Erfordernisse - der betriebliche Agrarumweltplan

Zur Einbeziehung betriebsspezifischer Kompetenzen und Erfordernisse in die Agrarumweltmaßnahmen wird zunächst ein modularer Aufbau des Maßnahmenpaketes vorgeschlagen, so dass gezielt Maßnahmen ausgewählt werden können, die in den jeweiligen betrieblichen Ablauf passen. Darüber hinaus ist es im Interesse des zielgerichteten Einsatzes von Agrarumweltmaßnahmen erforderlich, die betrieblichen Möglichkeiten konkret zu erfassen und mit den oben genannten regionalen Umweltzielen in Übereinstimmung zu bringen. Darauf basierend können dann die konkreten, für den Betrieb und die Region sinnvollen Agrarumweltmaßnahmen festgelegt werden. Hierfür soll der dem irischen Programms REPS entlehnte Ansatz der betrieblichen Agrarumweltpläne übernommen werden. Der betriebliche Agrarumweltplan hat dabei den Charakter einer begründeten Bewerbung um Teilnahme am Agrarumweltprogramm. Im Interesse einer möglichst hohen Qualität betrieblicher Agrarumweltpläne sowie im Interesse der Entlastung der Verwaltung sollen diese von den Landwirten in Zusammenarbeit mit einem Planer seiner Wahl erstellt werden; es besteht noch Diskussionsbedarf, ob hier akkreditierte private oder staatliche bzw. halbstaatliche Dienstleister (z.B. HDLGN) zum Einsatz kommen sollen.

Die Erarbeitung eines betrieblichen Agrarumweltplans sollte unabhängig vom späteren Abschluss eines Vertrages honoriert werden. Darüber hinaus wird es aufgrund des hohen Anteils von Nebenerwerbsbetrieben in Hessen für notwendig erachtet, die Aufstellung von Agrarumweltplänen auch für Zusammenschlüsse von Betrieben zuzulassen. Einzelne Fragen zur Schulung und Qualitätssicherung der oben ge-

nannten Dienstleister sowie zur Festlegung von Qualitätskriterien für betriebliche Agrarumweltpläne bedürfen gleichfalls noch weiterer Überlegungen.

4.2.3. Akquisition von Verträgen

Wenn fachliche Vorgaben Maßnahmen auf bestimmten Flächen oder in bestimmten Gebieten notwendig machen und auch bei Auslobung zusätzlicher finanzieller Anreize keine Bewerbungen um die Programmteilnahme eingehen, soll auch weiterhin die Akquisition von Verträgen möglich sein. Dies ist insbesondere zur Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie sowie der Wasserrahmenrichtlinie denkbar.

4.2.4. Kontrolle der guten fachlichen Praxis

Die Kontrolle der guten fachlichen Praxis ist bei der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen EU-rechtlich zwingend vorgeschrieben. Um auch hier nach Möglichkeit die Verwaltung zu entlasten, könnten die oben genannten Dienstleister parallel zur Erarbeitung eines betrieblichen Agrarumweltplans überprüfen, ob die gute landwirtschaftliche Praxis im jeweiligen Betrieb eingehalten wird, und dies zertifizieren.

4.2.5. Akkreditierung privater Planungs- und Beratungsbüros

Sollten private Dienstleister zum Einsatz kommen, ist es notwendig, ein System der Akkreditierung der Büros sowie der permanenten Qualitätsssicherung zu etablieren. Erfahrungen bestehen diesbezüglich im Bereich des ökologischen Landbaus, wo private Kontrollstellen gemäß EN 45011 anerkannt und kontinuierlich überwacht werden. In diesem Zusammenhang ist zu diskutieren, wie eine entsprechende Akkreditierungs- und Kontrollbehörde organisiert werden könnte.

Beim Einsatz staatlicher oder halbstaatlicher Dienstleister wäre ein solches System nicht erforderlich. Hier würde die Fach- und Dienstaufsicht greifen.

5. Maßnahmen- bzw. Leistungspakete

5.1. Austauschbare Maßnahmenmodule

Auf die Vorteile eines modularen Programmaufbaus wurde bereits hingewiesen. Im Interesse einer möglichst großen Flexibilität sollte daher einzig der ökologische Landbau weiterhin als ganzbetriebliche Maßnahme angeboten werden. Die betriebszweigbezogene Grünlandextensivierung sollte aus verschiedenen Gründen nicht mehr angeboten werden.

Nachfolgendes Schaubild soll die diesbezüglichen Überlegungen veranschaulichen:

Sonder-Modul	Öko-Audit

Flächenbezogene Module	**Leistungspakete Naturschutz und Landschaftspflege**	**Leistungspakete Bodenschutz**	**Leistungspakete Wasser-/ Gewässerschutz**	**Leistungspakete Immissions-/ Klimaschutz**
	•	•	•	•

Betriebsbezogenes Modul	**Ökologischer Landbau**
Betrieblicher Agrarumweltplan	▪ Analyse der betrieblichen Möglichkeiten zur Umsetzung regionaler und betrieblicher Umweltziele, ▪ begründete Bewerbung um Abschluss eines Agrarumweltvertrages
Gute fachliche Praxis:	Zertifikat ”Gute landwirtschaftliche Praxis”

Erste konkrete Leistungspakete für die einzelnen Umweltschutzbereiche sind im Konzeptpapier enthalten. Diese können jederzeit ergänzt und durch andere Maßnahmen ersetzt werden. Insbesondere die derzeitigen Überlegungen zur Veränderung der gesamten Agrarförderpolitik, aber auch die zu erwartenden Verschärfungen im Bereich der guten landwirtschaftlichen Praxis werden dies vermutlich erforderlich machen.

5.2. Honorargestaltung

Die Frage der Honorargestaltung für die verschiedenen Maßnahmen ist noch eingehend zu diskutieren. Neben der betriebswirtschaftlichen Bewertung sind zudem zwei allgemeine Fragen abschließend zu beantworten:

- Differenzierung der Honorare zwischen landwirtschaftlichen Gunst- und Ungunstregionen
- Erhöhte Anreize in besonderen Gebieten (gemäß FFH- oder Wasserrahmenrichtlinie)

5.3 Jährlicher Verpflichtungzeitraum

Der jährliche Verpflichtungszeitraum ist im HEKUL das jeweilige Wirtschaftsjahr, bei HELP das Kalenderjahr. Bei Zusammenführung beider Programme in ein neues Agrarumweltprogramm muss eine einheitliche Regelung gefunden werden. Hierbei sind eigene wie Erfahrungen aus anderen Bundesländern in die Diskussion einzubeziehen.

5.4 Laufzeit der Maßnahmen

Nach EU-Recht müssen Agrarumweltverpflichtungen für einen Mindestzeitraum von fünf Jahren eingegangen werden. Die maximale Laufzeit beträgt in der Regel zehn Jahre. In begründeten Einzelfällen dürfen Verpflichtungen über einen längeren Zeitraum eingegangen werden. Längerfristige Vertragsabschlüsse sind immer mit gewissen Problemen behaftet, so dass sie seitens der Arbeitsgruppe nicht befürwortet werden. Bei besonders bedeutsamen Vertragsabschlüssen (z.B. in ökologisch besonders wertvollen Gebieten) könnte gegebenenfalls eine Verlängerungsoption im Vertrag vorgesehen werden.

6. Verwaltungsvereinfachung

Um die Verwaltung zu entlasten, könnten externe Dienstleister auch verstärkt im Bereich der fachlichen Kontrollen eingesetzt werden. Auch hier stellt sich dann die Frage der effizientesten Organisation.

7. Finanzierung

Zur Zeit exisitiert für den Bereich der Agrarumweltmaßnahmen ein im Rahmen des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum genehmigter Finanzplan. Damit ist der Finanzrahmen für das neue Agrarumweltprogramm bis zum Ende der laufenden EU-Förderperiode bis 2006 weitgehend abgesteckt. Darüber hinaus sind weitere Detailarbeiten erforderlich, um eine konkrete Finanzplanung vorlegen zu können.

Zur nationalen Kofinanzierung wird vorgeschlagen, einen Fonds „Landwirtschaft und Umwelt in Hessen" zu gründen oder diesen bei bestehenden Stiftungen anzubinden. Auf diese Weise wäre es zunächst möglich, Finanzmittel aus den unterschiedlichsten Bereichen einzuwerben und mit Hilfe der zur Verfügung stehenden EU-Mittel flexibel zu verausgaben.

8. Engere Zusammenarbeit der verschiedenen Fachgebiete des HMULF

Die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft wie auch die Gewährung von Ausgleichszahlungen für erhöhte ökologische Anforderungen müsste stärker als bisher ressortintern aufeinander abgestimmt werden müssen. Insofern muss der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Abteilungen des HMULF intensiviert werden. Um dies auch organisatorisch zu gewährleisten, wird vorgeschlagen, die bestehende Arbeitsgruppe „Agrarumweltmaßnahmen" dauerhaft zu etablieren.

9. Entwicklung zu einem integrierten Agrarumweltprogramm

Nach VO 1257/1999 kann man von Agrarumweltmaßnahmen im engeren Sinne und im weiteren Sinne sprechen. Derzeit werden noch nicht alle Möglichkeiten der Verordnung in Anspruch genommen. Die Auslotung und Umsetzung aller Chancen, die sich aus der VO 1257/1999 ergeben, ist somit erforderlich. Darüber hinaus ist die Zusammenschau aller Programmteile des "Entwicklungsplans für den ländlichen Raum" im Interesse eines integrierten Ansatzes von großer Bedeutung. Dies bedeutet, dass mittelfristig von den Agrarumweltmaßnahmen auch Schnittstellen zu den Bereichen Bildung, Vermarktungsförderung oder einzelbetriebliche Förderung definiert und hergestellt werden sollten.

10. Name für das neue Agrarumweltprogramm

Das skizzierte Agrarumweltprogramm sollte nicht nur fachlich neue Akzente setzen. Vielmehr wird die Notwendigkeit gesehen, dass es sich auch als eine Art „Markenzeichen" etabliert. Vorschläge für einen einprägsamen Namen sind willkommen.

Teilnehmerliste NUA Jahresprogramm Nr. 71

Hist. Stadthalle Wuppertal, 23. – 24. Oktober 2002

Angebotsnaturschutz: Vorschläge zur Weiterentwicklung des Vertragsnaturschutzes

	Name,	Dienst-/Arbeitsstelle
1	Althaus, Dietmar Ravensberger Str. 12 33579 Bielefeld	Stadt Bielefeld
2	Augustin, Theo Rochusstr. 1 53123 Bonn	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML), Referat Öffentlichkeitsarbeit
3	Badtke, Ralf Vogelsang 2 42653 Solingen	Biologische Station Mittlere Wupper
4	Bartsch, Kerstin 48653 Coesfeld	Kreis Coesfeld
5	Bertke, Elke Platz der Göttinger 7 37075 Göttingen	Universität Göttingen, Fachbereich Agrarökologie Umwelt
6	Bienengräber, Anke Westenhellweg 110 59192 Bergkamen	Biologische Station Kreis Unna
7	Blauscheck, Ralf Boelerstr. 39 58097 Hagen	BUND-Umweltzentrum, Kreisgruppe Hagen
8	Böckelmann, Kathrin Dünnefeldweg 13 59872 Meschede	Landwirtschaftskammer Westfalen Lippe Bezirksstelle f. Agrarstruktur Arnsberg
9	Born, Rolf Schoerlemerstr. 26 48143 Münster	Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe
10	Bräutigam, Reinhard Rathausmarkt 3 41747 Viersen	Kreis Viersen
11	Chmela, Christian Auf dem Dransdorfer Berg 76 53121 Bonn	Biologische Station Bonn e. V.
12	Denkl, Claudia Kaiser-Wilhelm-Platz 1 53705 Siegburg	Rhein-Sieg-Kreis
13	Dr. Dietz, Hans-Joachim 40190 Düsseldorf	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV)

	Name,	Dienst-/Arbeitsstelle
14	Döblitz, Olaf Platanenallee 16 59425 Unna	Kreis Unna - Fachbereich Natur und Umwelt -
15	Eberherr, Thomas Rosenkavalierplatz 2 81925 München	Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen - Oberste Naturschutzbehörde -
16	Geusen, Heinz Willy-Brandt-Platz 1 50126 Bergheim	Erftkreis
17	Giezek, Klaus 47051 Duisburg	Stadt Duisburg
18	Glatfeld, Matthias Hageresch 45 33739 Bielefeld	
19	Grotendorst, Rainer Große Flurstr. 10 42275 Wuppertal	Stadtverwaltung Wuppertal - Ressort: Umwelt, Grünflächen und Forsten (103.11)
20	Grube, Dietmar 58332 Schwelm	Ennepe-Ruhr-Kreis
21	Güthler, Wolfram 91522 Ansbach	Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL)
22	Harras, Claus 01075 Dresden	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung - Oberste Naturschutzbehörde -
23	Henseleit, Meike Nußallee 21 53115 Bonn	Institut für Agrarpolitik
24	Herhaus, Frank Schloss Homburg 2 51588 Nümbrecht	Biologische Station Oberberg e. V.
25	Herzog-Clever, Margit Heedfelderstr. 45 58509 Lüdenscheid	Märkischer Kreis
26	Hespelt, Sonja-Katerina Platz der Göttinger 7 37074 Göttingen	Universität Göttingen, Fachbereich Agrarökologie Umwelt
27	Dr. Hoffmann, Christian Endenicher Allee 60 53115 Bonn	Landwirtschaftskammer Rheinland
28	Hoffmann, Rainer Endenicher Allee 60 53115 Bonn	Landwirtschaftskammer Rheinland

	Name,	Dienst-/Arbeitsstelle
29	Homeyer, Michael Gasstr. 10 58256 Ennepetal	Biologische Station für den Ennepe-Ruhr-Kreis e. V.
30	Jordan, Silke Gasstr. 10 58256 Ennepetal	Biologische Station für den Ennepe-Ruhr-Kreis e. V.
31	Kambergs, Pia Goethestr. 23 40822 Mettmann	Kreis Mettmann - untere Landschaftsbehörde
32	Kebbel, Manfred Siemensstr. 5 45659 Recklinghausen	Natur- und Umweltschutz-Akademie Nordrhein-Westfalen
33	Dr. Keller, Peter Weinstrasse Süd 40 67487 Maikammer	Bodenberatungs- u. Landschaftspflege GmbH
34	Klause, Marita Cronenberger Str. 59/61 42651 Solingen	Stadt Solingen
35	Klönne, Cornelia Leisweg 12 48653 Coesfeld	Amt für Agrarordnung Coesfeld
36	Kniebe, Kurt Postfach 102461 66024 Saarbrücken	Ministerium für Umwelt des Saarlandes - Oberste Naturschutzbehörde -
37	Korden, Andrea 53127 Bonn	Landesbetrieb Straßenbau NRW Niederlassung Bonn
38	Langmann, Jürgen Nordholz 5 32452 Minden	Biologische Station Minden-Lübbecke e.V.
39	Leisen, Edmund Schoerlemerstr. 26 49143 Münster	Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe
40	Menzel, P. Tramper Chaussee 2 16225 Eberswalde	Landesanstalt für Großschutzgebiete
41	Michels, Carla Castroper Str. 312 - 314 45665 Recklinghausen	Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten
42	Mosters, Norbert Von-der-Leyen-Platz 1 47798 Krefeld	Stadt Krefeld

	Name,	Dienst-/Arbeitsstelle
43	Müller, Stefan	
44	Müller, Susanne Mittelstr. 23 58095 Hagen	Umweltamt Stadt Hagen
45	Nottmeyer-Linden, Klaus Am Herrenhaus 27 32278 Kirchlengern	Biologische Station Ravensberg im Kreis Herford e.V.
46	Pasch, Dieter Steinfelder Str. 10 53947 Nettersheim	Biologische Station im Kreis Euskirchen e. V.
47	Dr. Pilotek, Dietmar Münchener Str. 19 91154 Roth	
48	Plachetka, Lubos Gasstr. 10 58256 Ennepetal	Biologische Station für den Ennepe-Ruhr-Kreis e. V.
49	Pölking, Andreas Am Exer 10 38302 Wolfenbüttel	agroplan
50	Raschewski, Wolfgang 40474 Düsseldorf	Bezirksregierung Düsseldorf
51	Reddeke, Susanne Europaplatz 1 44575 Catrop-Rauxel	Stadt Castrop-Rauxel
52	Dr. Reichmann, Ansgar Krickenbecker Allee 17 41334 Nettetal	Biologische Station Krickenbecker Seen e. V.
53	Reiter, Karin Bundesallee 50 38116 Braunschweig	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode - Zentrale Informationsstelle
54	Dr. Reiter, Karin Konstantinstr. 110 53179 Bonn	Bundesamt für Naturschutz
55	Rösemeier-Scheumann, Jürgen Archivstr. 2 30169 Hannover	Niedersächsisches Umweltministerium - Oberste Naturschutzbehörde -
56	Schebeko, Ursula Beethovenplatz 3 69096 Erfurt	Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt
57	Schriever, Olaf „Rotes Haus“ Schloß Homburg 2 51588 Nümbrecht	Biologische Station Oberberg e. V.

	Name,	Dienst-/Arbeitsstelle
58	Schubert-Scherer, Susanne 40190 Düsseldorf	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV)
59	Schückermann, Klaus-Peter Heedfelder Str. 45 58509 Lüdenscheid	
60	Schulz, Ursula 40474 Düsseldorf	Bezirksregierung Düsseldorf
61	Sobbe, Jobst August-Bebel-Str. 73-77 33602 Bielefeld	Amt für Agrarordnung Bielefeld
62	Dr. Spiess, Martin Vogesenstr. 46 4056 Basel	Vogelwarte Sempach
63	Tacke, Brigitta Ruhrstr. 32-34 45468 Mülheim	Stadt Mülheim an der Ruhr
64	Theisen, Ludwig Amtsgerichtsplatz 1 55276 Oppenheim	Landesamt für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht Rheinland-Pfalz
65	Theißen, Herbert Zweifaller Str. 162 52224 Stolberg	Biologische Station im Kreis Aachen e. V.
66	Thiele, Ulrike Castroper Str. 30 45665 Recklinghausen	Bezirksregierung Münster
67	Tute, Christoph Am Vogelsang 6 37075 Göttingen	Universität Göttingen, Fachbereich Landschaftsplanung...
68	van Weerth, Cornelia Goethestr. 23 40822 Mettmann	Kreis Mettmann - untere Landschaftsbehörde
69	Vittinghoff, Heiko Ruhrstr. 32-34 45468 Mülheim	Stadt Mülheim an der Ruhr
70	Vollmer, Immo Rotkäppchenweg 16 53773 Hennef	Büro für Naturschutz und Landschaftsplanung
71	von Münchhausen, Hilmar Billbrookdeich 210 22113 Hamburg	Deutsche Wildtier Stiftung
72	Weins, C. 40190 Düsseldorf	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes NRW - Referat II-6

	Name,	Dienst-/Arbeitsstelle
73	Wilhelm, Maike 49545 Tecklenburg	Biologische Station Kreis Steinfurt e.V.
74	Willwater, Christian Monschauer Str. 14 53121 Bonn	
75	Windisch, Nina Cappenberger Damm 201 59379 Selm	
76	Wittjen, Kerstin Borkener Str. 13 48653 Coesfeld	Naturförderstation f. d. Kreis Coesfeld
77	Zimmermann, Thomas Borkener Str. 13 48653 Coesfeld	Naturförderstation f. d. Kreis Coesfeld