

9. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau.
Beitrag archiviert unter <http://orprints.org/view/projects/wissenschaftstagung-2007.html>

Betriebsindividuelle Entwicklung von Natur und Landschaft vor dem Hintergrund der Förderkulisse - Ein Diskussionsbeitrag

Individual Development both of Farm and Landscape, and the Governmental Grant System – A Contribution to the Discussion

A. Wolfart¹ und N. Fuchs²

Keywords: nature protection and environmental compatibility, development of organic agriculture, agricultural policy, guidelines and control, individual development both of farm and landscape

Schlagwörter: Naturschutz und Umweltverträglichkeit, Entwicklung Ökolandbau, Agrarpolitik, Richtlinien und Kontrolle, Betriebsindividuelle Landschaftsentwicklung

Abstract:

The present, for all parties unsatisfying governmental grant system of agricultural nature protection should be adapted in the future individual farm approaches. Methods referring to this are already developed. Instead of invariable directions given all over the country, the applicants formulate actions exactly adjusted for the special locality and the individual farm. An accredited expert attests the conformity of the plan with the laws of nature protection. Consultation is a further topic for governmental granting. All granted actions are to be made transparent to the public. This enhances private-official networks as required by the European Agricultural Convention.

Einleitung und Problemumriss:

Seit Ende des 19. Jahrhunderts trägt die Landwirtschaft zum Rückgang vieler Arten und zur Verarmung des Landschaftsbildes bei. Regionale bzw. lokale Besonderheiten gehen verloren. Mit der Etablierung der flächenbezogenen Agrarförderung wurden Umweltaspekte wie Kulturlandschaftspflege, Ressourcen- und Artenschutz zuwendungsrelevant. Hierzu werden in der Regel stark standardisierte Maßnahmen und Indikatoren wie Verzicht auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel, Bearbeitungszeiträume, anzuwendende Technik, Vielfalt der Pflanzenarten oder Anzahl von Brutpaaren festgelegt (HARTMANN 2003). Dieses Vorgehen wirkt jedoch häufig den eigentlichen Zielen wie Förderung der Diversifizierung entgegen, da es z.B. das Mähen blütenreicher Wiesen einer ganzen Region zum gegebenen Stichtag begünstigt und durch starre Vorgaben die Menschen vor Ort oft hindert, kreativ und eigeninitiativ individuelle Lösungen zu suchen, die der konkreten Landschaft und dem landwirtschaftlichen Betrieb entsprechen. Dazu verursacht es einen hohen Kontrollaufwand bei einer prinzipiell schwierigen Kontrollierbarkeit (BERG et al. 2002). Der Europäische Rechnungshof rügt trotz dieser standardisierten Maßnahmen nicht nachvollziehbare Mittelverwendungen (EUROPÄISCHE UNION 2005).

Darüber hinaus sind die nach bundesdeutschem Naturschutzgesetz § 1 qualitativen Ziele „Eigenart und Schönheit der Landschaft“ mit der bisherigen Förderpraxis praktisch „nicht ergriffen“ (OPPERMANN 2002, WÖBSE 2002). BIESANTZ & FUCHS (2006) stellen heraus, dass die meisten Faktoren multifunktionaler Land(wirt)schaft nicht auf der politisch meist adressierten Meso-Ebene des Landschaftsraumes, sondern auf der Mikroebene des landwirtschaftlichen Betriebes erzeugt werden.

¹Planungsgemeinschaft Mensch & Umwelt, Schleiermacherstr. 38, 06114 Halle (Saale), Deutschland, AndreasWolfart@aol.com

²Sektion für Landwirtschaft, Goetheanum Hochschule, Hügelpweg 59, 4143 Dornach, Schweiz, nikolai.fuchs@goetheanum.ch

Zielsetzung:

Der vorliegende Beitrag diskutiert Möglichkeiten und Voraussetzungen von Förderverfahren, die auf eine individuelle orts- und betriebspezifische Entwicklung von Natur und Landschaft mit professioneller Beratung zielen. Indem betriebsindividuell gestützte Förderverfahren die Kompetenzen und Intentionen des einzelnen Landwirts stärker berücksichtigen, die Wahrnehmungsprozesse und den Dialog aller Beteiligten fördern und differenzieren sowie die Maßnahmen den Betriebsablauf einbinden, gewährleisten diese Verfahren eine beständige, vielfältige und kostengünstige Entwicklung von Natur und Landschaft (OPPERMANN et al. 2006).

Betriebsindividuelle Entwicklung von Natur und Landschaft im Förderkontext:

- Betriebsindividuelle Förderung ökologischer, landschaftsästhetischer oder agrikultureller Leistungen der Landwirtschaft, die im Aufwand über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen, sowie Förderung diesbezoglicher Beratung.
- Der Landwirt entwickelt Maßnahmen entsprechend ortsspezifischer landschaftlicher, ökologischer und betrieblicher Potentiale und legt seinen Mehraufwand sowie Kontrollkriterien für die sachgerechte Verwendung der Fördermittel nachvollziehbar dar. Der Landwirt kann fachliche Beratung und Unterstützung für die Ausarbeitung und Begründung seines Vorhabens hinzuziehen.
- Der Landwirt lässt sich von einer Naturschutzbehörde, einem nach §§ 58 ff. BNatSchG anerkannten Verband oder einer staatlich akkreditierten Fachkraft* bescheinigen, dass sein Vorhaben dem Naturschutz, der Landschaftspflege oder der Landschaftsentwicklung dient und die Umsetzung überprüfbar ist.
- Mit der Bescheinigung erhält der Landwirt im Rahmen der verfügbaren Fördermittel den Anspruch auf Förderung seines Vorhabens, d.h. seines zusätzlichen Aufwandes und der Beratung.
- Die Fördermittelstelle veröffentlicht ortsüblich (z.B. in den Amtsblättern des Kreises oder der Gemeinden) in tabellarischer Kurzform die Art, den Ort, die Dauer und die Kontrollkriterien der geförderten Vorhaben.
- Während oder nach Abschluss des Förderzeitraumes veranlasst die Fördermittelstelle unangemeldete, stichprobenhafte Kontrollen der Vorhaben.
- Förderungen sind möglich von einer Einzelmaßnahme bis zum gesamtbetrieblichen Landschaftskonzept, dessen Maßnahmen über einen Gesamtvertrag abgedeckt werden können, um den administrativen Aufwand im Vergleich zu maßnahmebezogenen Einzelverträgen deutlich zu verringern.
- Vorhabenbezogene Öffentlichkeitsarbeit, überbetriebliche Zusammenarbeit, Einbeziehung anderer Landnutzer (Beispiel: Jäger) und interessierter Bürger sind erwünscht; ein diesbezoglicher Mehraufwand für Organisation und Beratung sowie für ggf. erforderliche Mediation sollte im Förderkontext enthalten sein.
- Angebot und Förderung einer jährlichen Schulung der Beteiligten durch eine unabhängige landschaftsfachliche Beratung konkret vor Ort auf den Schlägen der beteiligten Betriebe zur Wahrnehmung der Kulturlandschaft, zur Realisierung ihrer Werte und Bedeutung sowie zur Anregung eines konstruktiven, moderierten Dialogs unterschiedlicher Landnutzer; dadurch kann die Landschaftspflege und -gestaltung zu einem dauerhaften, lebendigen, sich vertiefenden Prozess werden.

* Fachkräfte sind akkreditierbar, wenn sie einen Diplom- oder Mastergrad der Fachrichtungen Landespflege, Landschaftsarchitektur, Biologie oder Ökologie sowie 3 Jahre sachbezogene Berufserfahrung nachweisen können.

Diskussion:

Stand betriebsindividueller Entwicklung von Natur und Landschaft: Da eine auf Standardisierbarkeit ausgerichtete Förderpraxis weder den Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes ausreichend dient noch den Kriterien des Europäischen Rechnungshofes genügt, sollten neue Möglichkeiten der öffentlichen Förderung von Landschaftsentwicklung erörtert werden. Das Pilotprojekt Agrikuul aus der Schweiz stellt eine Möglichkeit vor, wie auf Ort und Betrieb exakt abgestimmter Natur- und Umweltschutz mit öffentlich transparenter Mittelverwendung verbunden werden kann (BOSSHARD 2005). Die Fruchtbarkeit eines anderen betriebsindividuellen Ansatzes dokumentieren VAN ELSSEN et al. (2003). Mit dem Handbuch zur Landschaftsgestaltung inkl. Dokumentationshilfen (WOLFART & RENTZ 2006) liegt ein weiterer Baustein zur Realisierung eines betriebsindividuellen Konzeptes vor. Die Erarbeitung betriebsindividueller Modelle im (ggf. zu modifizierenden) EU-Förderkontext wäre somit zu erwägen.

Eignung, Vielfalt und engagierte Durchführung der Maßnahmen versus „Dienst nach Vorschrift“: Kernpunkt des neuen Konzeptes ist die vom Landwirt für seinen Betrieb entwickelte Maßnahmenplanung. Der Landwirt greift auf seine langjährigen Erfahrungen zurück und bindet die Maßnahmen für Natur und Landschaft von vornherein in seinen Betriebsablauf ein. Hierdurch verbindet sich der Landwirt in persönlicher Weise mit den Maßnahmen, die er eigeninitiativ durchführt und verfolgt. Seine Aufmerksamkeit, Kreativität und Engagement richten sich positiv auf den Erfolg seiner Maßnahmen. Es kann ihm eine ganz andere innere Wertschätzung für die Maßnahmen erwachsen als bei der Ausführung einer Dienstleistung. Außerdem gewinnen Eignung und Vielfalt der Maßnahmen sowie die (Wieder-)Ausprägung (traditioneller) Eigenarten der Landschaft mit betriebsindividuellen Maßnahmen spürbar gegenüber einem landesweit vorgegebenen und teils gebietsbeschränkten Maßnahmenkatalog.

Win-Win-Ergebnisse versus Stillstand und Machtkampf: Der Landwirt kann einen professionellen Berater für Natur und Landschaft sowie andere Landnutzer (z.B. Jäger, Erholungssuchende) als Dialogpartner von Anfang an oder schrittweise in die Maßnahmenplanung einbeziehen. Er gewinnt hiermit Planungssicherheit und breitere Unterstützung seiner Vorhaben. Unterstützung und Gemeinnützigkeit der Maßnahmen können ggf. so stark wachsen, dass aktive Unterstützung oder weitere private Geldmittel eingeworben werden können. Die professionelle Beratung des Landwirts und eine ebenfalls professionelle Mediation der Interessen verschiedener Landnutzer sollen zweckmäßigerweise im Förderkonzept eingebunden sein, wählbar als Beratung nach britischem Vorbild (KLÖPPER 2006) oder in Anlehnung an den dänischen Naturplan für einen Betrieb (VAN ELSSEN 2006).

Verantwortung und Transparenz versus Willkür, Übervorteilung und Missbrauch: Der Landwirt lässt sich von einer Naturschutzbehörde, einem nach §§ 58 ff. BNatSchG anerkannten Verband oder einer staatlich akkreditierten Fachkraft (s.o.) bescheinigen, dass sein Vorhaben dem Naturschutz, der Landschaftspflege oder der Landschaftsentwicklung dient und die Umsetzung überprüfbar ist. Mit der Bescheinigung erhält der Landwirt im Rahmen der verfügbaren Fördermittel den Anspruch auf Förderung seines Vorhabens, d.h. seines zusätzlichen Aufwandes und der Beratung. Die Bescheinigung des Gutachters entlastet die Fördermittelstelle, die nur Anträge ohne Begründung oder mit nicht nachvollziehbarer Darstellung des Mehraufwandes zurückweist. Die amtliche Veröffentlichung jedes Vorhabens mit Ortsangabe bietet größtmögliche Transparenz: die Bürger können sich über Verwendung und Verbleib der Fördermittel informieren, Gefälligkeits-Gutachten aufdecken und die Durchführung des Vorhabens selbst überprüfen. Missbrauch ist dadurch weitgehend und effektiv ausgeschlossen. Entbürokratisierung versus Paragrafendschungel: Neben der Beantragung einer Einzelmaßnahme kann der Landwirt auch nur einen einzigen Antrag für alle Maßnahmen, im besten Fall für ein Gesamt-Landschaftskonzept seines Betriebes stellen. Die behördliche Formulierung regionaler Sonderbestimmungen sowie die Festsetzung von

Fördersätzen werden überflüssig. Insgesamt wird durch die vorgeschlagene Weise der betriebsindividuellen Förderung eine wesentlich effektivere und dauerhaftere Wirkung der eingesetzten Fördermittel erwartet als bei der bisherigen Förderpraxis; der Mehraufwand für die Beratung des Landwirts wird mehr als aufgewogen.

Kontrolle der zweckgemäßen Verwendung der Fördermittel: Im Antrag auf Fördermittel legen der Landwirt bzw. sein Berater geeignete Kriterien bzw. Indikatoren für die erfolgreiche Umsetzung des Vorhabens dar. An die Stelle standardisierter Indikatoren treten spezifische Zielerreichung und somit eine „lernende“ Verbesserung der Maßnahmen. Die amtliche Veröffentlichung des Vorhabens mit Ortsangabe ermöglicht eine erste Überprüfung durch jeden Bürger, deren Hinweisen die Fördermittelstelle nachgeht. Darüber hinaus lässt die Fördermittelstelle stichprobenhafte Kontrollen durchführen. Die Kontrollkosten lassen sich mit der betriebsindividuellen Förderung somit deutlich senken, und die Missbrauchsmöglichkeiten werden minimiert.

Anknüpfung an bewährte Vorgehensweisen: Als Gutachter können die nach §§ 58 bis 60 BNatSchG anerkannten Verbände herangezogen werden; Kriterien für ihre fachliche Eignung, Belastbarkeit u.a. sind gesetzlich festgelegt. Die amtliche „ortsübliche Bekanntmachung“ wird in der Bauleitplanung seit Jahrzehnten durchgeführt (vgl. § 3 BauGB), ist also den Bürgern bekannt, berücksichtigt die örtlich differierenden Regelungen der Bekanntmachungen und weist keine Rechtsunsicherheiten mehr auf.

Fazit: Die heutige, für alle Beteiligten unbefriedigende Förderpraxis sollte auf betriebs- und ortsspezifische Maßnahmen ohne generelle Vorgaben umgestellt werden. Die Förderung sollte den Mehraufwand des Landwirts gegenüber der „Guten Landwirtschaftlichen Praxis“, den der Landwirt selbst – nachvollziehbar – ermittelt sowie Fachbegutachtung und verschiedene Beratungsangebote umfassen. Die Bürger sollen gezielt über die lokalen Maßnahmen informiert und ggf. eingebunden werden. Damit würde auch einer Forderung aus dem Europäischen Agrarkonvent – die Förderpolitik müsse regionalen privat-öffentlichen Netzwerken mehr Gewicht geben – entsprochen. Verantwortung und Engagement der ortsansässigen Betriebe und der übrigen beteiligten Akteure, und damit die Dauerhaftigkeit der geförderten Maßnahmen gewinnen deutlich an Gewicht, insbesondere gegenüber anonymen Ausschreibungen.

Literatur:

- Berg M., Eisele J. und Schulze-Pals L. (2002): Umweltindikatoren als Element agrarpolitischer Maßnahmen. Sonderbeilage. In: Agra-Europe 48/02, 8 S.
- Biesanz A. und Fuchs N. (2006): "Multifunktionalität des Europäischen Agrarmodells und Biologisch-Dynamische Wirtschaftsweise", Forschungsring-Materialien Nr. 18, Darmstadt.
- Bosshard A. (2005): Pilotprojekt AgriKuuL. Fischenthal. <http://www.agrikuul.ch> - Letzte Gesamtaktualisierung: 12.2005, (Abruf 05.10.2006).
- Hartmann E., Thomas F., Luick R., Bierer J. und Poppinga O. (2003): Kurzfass. der nach der Verordnung EG1257/1999 kofinanz. Agrarumweltprogramme der Bundesländer. BfN-Skripten 87, 241 S.
- Europäische Union (2005): Sonderbericht Nr. 3/2005: Überprüfung der Agrarumweltausgaben. Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 279 vom 11.11.2005.
- Klöpper R. (2006): Naturschutzberatung für Landwirte in Britannien. In BfN-Skripten 165, S. 43-50.
- Oppermann R., Meyerhoff E. und van Elsen Th. (2006): Naturschutzberatung für die Landwirtschaft. BfN-Skripten 162, 71 S.
- Oppermann R. (2002): Naturschutz, Landwirtschaft und Agrarumweltprogramme. Projektstudie i.A. der Stiftung Europäisches Naturerbe, Bonn, 32 S.
- van Elsen T. (2006): "Naturpläne" auf landwirtschaftlichen Betrieben – ein Naturschutzberatungs-Ansatz aus Dänemark. In: BfN-Skripten 165, S. 51-64.
- van Elsen T., Grundmann E. und Goebel T. (2003): Landschaftsentwicklung mit dem Ökologischen Landbau – das Beispiel Hof Medewege (Schwerin). Ökologischer Landbau für die Zukunft – Beiträge zur 7. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau, Wien, S. 583 – 584.
- Wöbse H. H. (2002): Landschaftsästhetik. Ulmer, Stuttgart, 304 S.
- Wolfart A. und Rentz T. (2006): Landschaft im Dialog gestalten. Lebendige Erde, Darmstadt, 60 S.

9. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau.
Beitrag archiviert unter <http://orprints.org/view/projects/wissenschaftstagung-2007.html>

Archived at <http://orprints.org/9526/>