

Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes
Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards

**Untersuchungsbereich Agrarsubventionen
Materialien aus der Screeningphase**

Erstellt im Auftrag der Fachhochschule Darmstadt
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse - sofia
gefördert aus Mitteln des BMU
im Rahmen des UFOPLAN's (FKZ 801 82 080)
im Juli 2003

Enno Bahrs

Sofia Diskussionsbeitrag
zur Institutionenanalyse
Nr. 03-1

ISSN 1437-126X

ISBN 3-933795-55-9

Bahrs, Enno: Untersuchungsbereich Agrarsubventionen. Teilbericht im Rahmen des BfN-Forschungsprojektes „Implementation von Naturschutz: Naturschutzstandards“ - Materialien aus der Screeningphase. Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 03-1, Darmstadt 2003.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
1.1 Problemlage	3
1.2 Scoping und Grobscreening	5
2 Die Untersuchungsbereiche des Feinscreenings	7
2.1 Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)	7
2.2 Standardisierungsoption Flurbereinigung und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	9
2.2.1 Einführung in die Standardisierungsoption	9
2.2.2 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zur Flurbereinigung und Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung:	11
2.2.3 Schlußfolgerungen - abzuleitende Standardisierungsmaßnahmen	13
2.2.4 Akteurskonstellation und Standardisierungsinstanz – Schlüsselinstanzen	15
2.2.5 Literatur	16
2.3 Agrarumweltprogramme	17
2.3.1 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zu den Agrarumweltprogrammen	19
2.3.2 Rahmenbedingungen für Ausschreibungen	21
2.3.3 Schlussfolgerungen im Hinblick auf Ausschreibungsverfahren	23
2.3.4 Literatur:	24
2.4 Die gute fachliche Praxis	25
2.4.1 Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zur guten fachlichen Praxis	26
2.4.2 Schlussfolgerungen	28
2.4.3 Literatur:	29
2.5 Weitere Standardisierungsvorschläge als Ergebnis der Interviews	30
3 Zusammenfassung	32
4 Literaturverzeichnis	35
5 Anhang	37
6 Nachspann	42

Sonderforschung Institutionenanalyse

Untersuchungsbereich Agrarsubventionen - Screening

1 Einleitung

1.1 Problemlage

Landwirte bewirtschaften mehr als die Hälfte der Gesamtfläche der Bundesrepublik (vgl. Statistisches Jahrbuch 2000, S. 75). Ihr Anteil an der Kulturlandschaft ist noch deutlich höher. Obgleich die Landwirtschaft ein erhebliches Interesse an eine nachhaltige Nutzung der Kulturlandschaft hat, entspricht die aktuelle Bewirtschaftung dieser Flächen nicht immer den gesellschaftlichen Anforderungen, die auch ein Ausfluss des Naturschutzes sind. In diesem Zusammenhang entsteht eine Konfliktsituation, die nicht leicht zu bewältigen ist. Der Landwirt ist in der Regel Eigentümer/Besitzer der zu bewirtschaftenden Flächen und kann sie somit nutzen. Allerdings besitzt er keine uneingeschränkten Verfügungsrechte über die Umweltressourcen Boden, Wasser, Luft sowie über alle Tiere und Pflanzen darauf. Vielmehr unterliegt er auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums. (vgl. Nassauskiesungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.7.1981, BVerfGE 58, 300). Es bleibt jedoch offen, wieweit die Sozialpflichtigkeit geht und wann ein Entschädigungsanspruch des Landwirts entsteht, sobald er nicht mehr in der Lage ist, betriebswirtschaftlich optimal zu wirtschaften. Im Zusammenhang mit Kulturlandschaften/Natur ist diese Frage besonders schwer zu beantworten, da die Natur ein öffentliches Gut ist, bei dem ein Ausschluss bestimmter Gesellschaftsmitglieder von der Nutzung nicht möglich ist und der zusätzliche Konsum eines Wirtschaftssubjektes nicht den Konsum anderer Individuen beeinträchtigt (Nichtrivalitätsaxiom). Die Vorzüge der Natur bzw. Kulturlandschaft möchte jeder in Anspruch nehmen, für ihre Bereitstellung möchte jedoch nicht jeder aufkommen. Dies kann zum Marktversagen führen.¹ Für den Landwirt ist dies ein schwieriges Problem. Es wird ihm nicht zwangsläufig entlohnt, eine gesellschaftskonforme Kulturlandschaft zur Verfügung zu stellen. Der Landwirt greift somit auf sein betriebswirtschaftliches Optimum zurück, dass in der Regel nicht mit dem volkswirtschaftlichen Optimum übereinstimmt. Pigou (1932) spricht in diesem Zusammenhang davon, dass der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit mit dem privaten Nutzen nicht übereinstimmt. Damit der Landwirt auch im Sinne der Volkswirtschaft handelt, ist zumindest im Fall positiver externer Effekte eine Zahlung einer Prämie an-

1

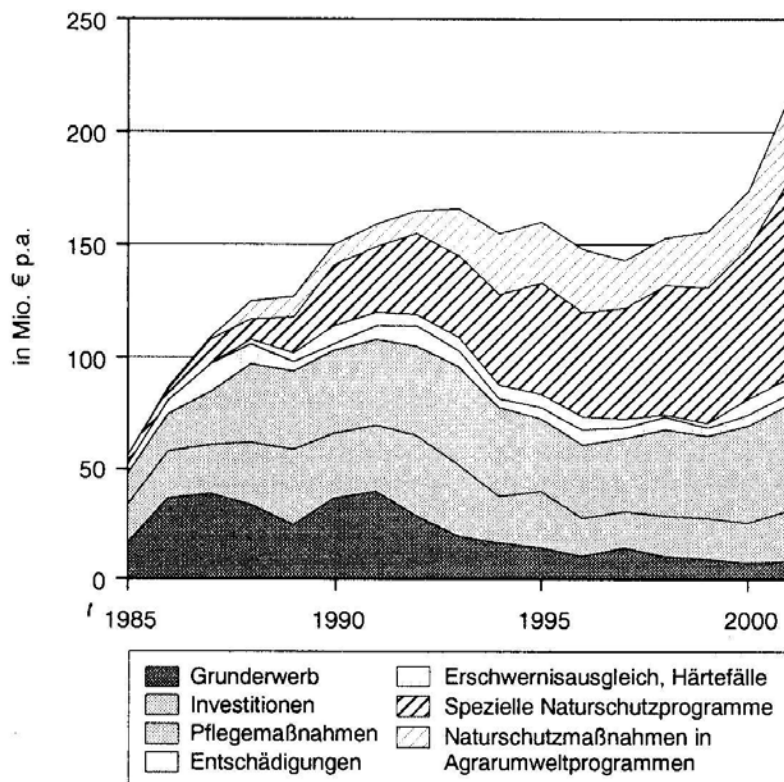
Es kann noch weitere Gründe für das Marktversagen und damit für die Rechtfertigung einer öffentlichen Gütererstellung geben: z.B. lange Reifezeiten von Investitionen und hohes Investitionsrisiko, langfristig sinkende Durchschnittskosten, intergenerative Effekte der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen usw.. Auf diese Aspekte wird hier jedoch nicht näher eingegangen.

gemessen, sofern die betreffenden Naturressourcen auch durch Knappheit geprägt sind (Internalisierung der externen Effekte).

Das Problem der praktischen Umsetzung ist jedoch die Erfassung, Zurechnung und Bewertung der externen Effekte. Agrarumweltprogramme sind eine typische Konsequenz solcher Prämien. Die Gesellschaft stellt den Landwirten Geld zur Verfügung, damit die Landwirtschaft auf Kosten des betriebswirtschaftlichen Optimums eine gesellschaftskonforme Ressourcenbewirtschaftung vornimmt.

Abbildung 1:

Entwicklung ausgewählter Ausgabenbereiche in den Naturschutzhaushalten der alten Länder

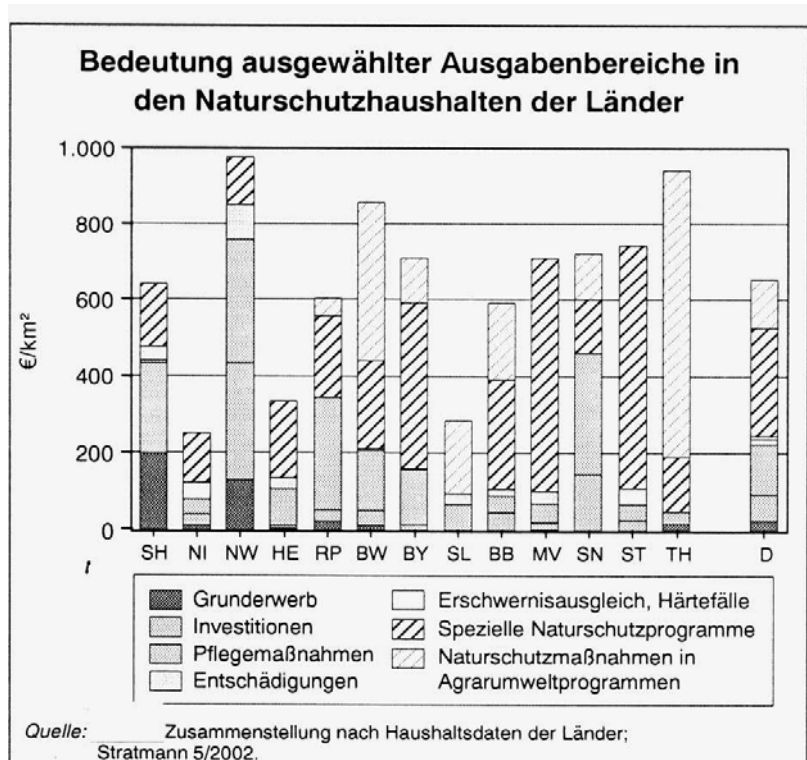


Quelle: Zusammenstellung nach Haushaltsdaten der Länder; Stratmann 5/2002.

Obgleich in der vergangenen Zeit die Ausgaben für den Naturschutz angestiegen sind (vgl. Abbildung 1) und einige Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Thüringen vergleichsweise viel Geld pro km² für den Naturschutz ausgeben (vgl. Abbildung 2) muss man in Zukunft aufgrund/trotz knapper Kassen und zunehmender Umweltprobleme sowie zurückgehender Biodiversität darüber

nachdenken, Maßnahmen zu ergreifen, die über den bisherigen Status quo hinausgehen und dabei viel Geld erfordern können.

Abbildung 2:



1.2 Scoping und Grob screening

Geld ist ein knappes Gut, das insbesondere vor dem Hintergrund der anstehenden EU-Osterweiterung und der anberaumten WTO-Verhandlungen (vgl. Art. 20 des WTO-Agrarübereinkommens) auch für die Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Agrarsubventionen knapper werden könnte (auch wenn ein Umschichten aus der sogenannten 1. Säule in die 2. Säule erfolgt, vgl. dazu mid term review – Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik – Kommission der Europäischen Gemeinschaften, S. 22ff.).² Aus diesem Grund wurden zunächst im Scoping und Grob screening neben den originären Umwelt- und Naturschutzleistungen auch die vielfältigen anderen pekuniären

²

Vorgesehen ist sowohl eine Modulation bis zu 20% der Direktzahlungen, die zunächst mit einer obligatorischen Modulation im Jahr 2003 in Höhe von 3% eingeleitet werden soll. Darüber hinaus ist mit einer Einführung von Cross Compliance zu rechnen. Dies soll neben der Einhaltung von Standards in der Lebensmittelsicherheit und dem Tierschutz auch an Standards im Umweltbereich geknüpft werden (vgl. dazu mid term review, S. 22).

Leistungen der öffentlichen Hand an die Landwirtschaft in den Zusammenhang mit dem Naturschutz gesetzt, die bislang noch nicht ausreichend im Kontext mit dem Naturschutz standen, damit Naturschutzstandards auch in Zukunft gesichert und erweitert werden können (vgl. dazu Anhang 1 und 2). Anhand von Literaturrecherchen und Expertenbefragungen (Wissenschaft, ehrenamtlicher und amtlicher Naturschutz sowie Institutionen aus dem Bereich der Landwirtschaft wie z. B. Verbände und Ministerien) wurden die Bereiche ausgewählt, die für das weiterführende Feinscreening eine erfolgversprechende Umsetzung von Standardisierungsansätzen versprechen. Dabei spielen sowohl das eingesetzte Finanzvolumen einzelner Maßnahmen eine maßgebliche Rolle als auch das Akteursfeld, die Konsensfähigkeit, die Praktikabilität sowie das Nutzen-Aufwand-Verhältnis bei den jeweiligen Maßnahmen mit potenziellen Standardisierungsansätzen. Einige Leistungsfelder waren für das Projekt auszusondern, weil ihre Naturschutzrelevanz und/oder ihr Finanzvolumen zu gering ist (z. B. die landwirtschaftliche Sozialversicherung oder die Junglandwirteförderung, vgl. dazu Anhang 1). Andere Leistungsfelder wurden für das Projekt ausgesondert, weil sie ausschließlich an die Existenzsicherung anknüpfen und somit kein weiterer Raum für zusätzlichen Naturschutz bleibt (z. B. Ausgleichszulage in Berggebieten).

Unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien verblieben unter der Rubrik „Agrarsubventionen“ nach Abschluß des Grobscreenings insbesondere die Agrarumwelt- und die Flurbereinigungsmaßnahmen aber auch die gute fachliche Praxis.³ Diese Bereiche sind für das anschließende Feinscreening zu analysieren, inwieweit sie für Standardisierungen geeignet sein können und somit Rechte und Pflichten für die Beteiligten in einen normativen Rahmen gefasst werden können. Sofern die Standards eine betriebswirtschaftlich optimale Nutzung einschränken, sind darüber hinaus geeignete Entlohnungsmodi für die Landwirte zu generieren, damit sie dazu beitragen, den Naturschutz aus seiner vielfach traditionell defensiven Situation zu befreien.

Die Untersuchungsbereiche Agrarumwelt- und Flurbereinigungsmaßnahmen (in diesem Zusammenhang auch die Agrarstrukturellen Entwicklungsplanungen – AEP) sind unter den Gesichtspunkten zu beleuchten, wer die beteiligten Akteure sind, wie sie miteinander agieren und welche Verbesserungspotenziale bezüglich einer Implementierung von Naturschutzstandards bestehen. Dabei sind die Verfahren zu favorisieren, die einem paretooptimalen Zustand nahe kommen (win-win-Situation), da ihr Umsetzungspotenzial am größten erscheint.

³

Vergleiche dazu insbesondere bei APPELT/MOENNECKE.

2

Die Untersuchungsbereiche des Feinscreenings

Ausgangspunkt und Bestandteil der meisten für den Naturschutz maßgeblichen Agrarsubventionen in Deutschland ist neben den EG-Geldern die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Insoweit ist sie zunächst genauer zu beschreiben, bevor die einzelnen Standardisierungspotenziale konkretisiert werden.

2.1

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)“

Gemäß Art. 91a GG wirkt der Bund bei den Länderaufgaben auf dem Gebiet der Agrarstrukturverbesserung und des Küstenschutzes mit. Die Gemeinschaftsaufgabe ist das wichtigste nationale Instrument der Agrarstrukturförderung. Als Grundlage dient das Gemeinschaftsaufgabengesetz, in dem Ziele, Maßnahmen sowie Verfahren der Gemeinschaftsaufgabe geregelt werden. Danach ist von Bund und Ländern ein gemeinsamer Rahmenplan aufzustellen. Im Rahmenplan sind Ziele und Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, die Förderprioritäten und die Verteilung der Finanzmittel festgelegt. Er gilt für den Zeitraum der mehrjährigen Finanzplanung, ist jedes Jahr sachlich zu prüfen, der Entwicklung anzupassen und fortzuführen (zum Etat des Jahres 2001 siehe Übersicht 1). Der Rahmenplan wird mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Länder beschlossen; dies bedeutet, dass gegen den Bund keine Entscheidung über den Rahmenplan getroffen werden kann. Seine Durchführung obliegt den Ländern. An der Finanzierung beteiligt sich der Bund mit 60 Prozent an der den Ländern entstehenden Ausgaben; im Falle des Küstenschutzes sind es 70 Prozent (für Gelder aus der Modulation 80%).

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) kommt in seinem jüngsten Gutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“ zu dem Ergebnis, die GAK fördere vorwiegend weniger anspruchsvolle Extensivierungsmaßnahmen, die auf abiotische Naturgüter bezogen seien. Dies sei nicht zuletzt auf unzureichende Abstimmung des Instrumenteneinsatzes zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zurückzuführen (vgl. Literaturverweis gute fachliche Praxis, Umweltgutachten 2002, S. 122ff., S. 308ff.). Aus diesem Grund bietet sich an, Standardisierungsansätze in diesem Bereich zu analysieren. Das Grobscreening hat hier bereits auf Potenziale insbesondere in der Flurbereinigung hingewiesen. In diesem Zusammenhang ist auch die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung zu nennen, die allerdings hinsichtlich des Förderumfangs einen marginalen Stellenwert einnimmt und damit quasi als „essentieller Appendix“ der Flurbereinigung im Hinblick auf den Naturschutz bezeichnet werden kann.

Übersicht 1: Die Verbindung der GAK zum Naturschutz*

Zu den geförderten Maßnahmen gemäß GAK zählen folgende Positionen:

Maßnahme	Soll-Förderbetrag in 2001 in Millionen Euro
Verbesserung der ländlichen Strukturen	
AEP (Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung)	5,2
Flurbereinigung, Wegebau	203,8
Dorferneuerung	117,1
Wasserwirtschaft	136
Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen	
Einzelbetriebliche Investitionsförderung	343,5
Marktstrukturverbesserung	53,2
Nachhaltige Landbewirtschaftung	
Ausgleichszulage	218,3
Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung	44,5
Forstwirtschaftliche Maßnahmen	62,3
Küstenschutz	121,1
Sonstiges	29,9

* Die GAK soll in dieser Form evtl. aufgelöst werden. Für 2003 sind zumindest erhebliche Einschnitte im Etat des GAK vorgesehen (eine Reduktion von ca. 113 Mio. € - dies wird auch die im Rahmen dieser Studie maßgeblichen Instrumente tangieren).

Quelle: Agrarbericht 2002, S. 81

Es hat sich gezeigt, dass auch die Flurbereinigung, vergleichbar zu den Agrarumweltprogrammen, ein hohes Umsetzungspotenzial bietet: In vielen Flurbereinigungsverfahren werden Naturschutzbelange angemessen berücksichtigt oder könnten angemessen berücksichtigt werden. Der Ausweis von Saumstreifen und Biotopen zählt z. B. dazu. Allerdings bleibt dieser Anspruch in einigen, vor allem in landwirtschaftlich intensiv genutzten Regionen vielfach nur eine Wunschvorstellung, die anderen Vorgaben Vorrang einräumen muss. Gemäß der Aussagen einzelner Interviewpartner wird die Berücksichtigung des Naturschutzes in einigen Flurbereinigungsverfahren (speziell bei der Planung von Straßen- und Eisenbahntrassen) nur unzureichend berücksichtigt. Dies führen sie auch auf Ressentiments einzelner Beteiligter zurück. Standards könnten in diesem Bereich dazu beitragen, diese Vorbehalte abzubauen und das einmalige Potenzial von Flurneuordnungen für den Naturschutz effizienter zu nutzen. Allerdings kann die Flurbereinigung keine weitere Betreuung der durch sie ausgewiesenen Landschaftselemente gewährleisten. Hier

sind die einzelnen Betroffenen (Eigentümer bzw. Nutzer sowie Verbände) gefordert.⁴

Gemäß Grobscreening hat sich gezeigt, dass die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Normierung und Implementation als gut einzuschätzen sind. Nicht zuletzt, weil durch die simultane Befriedigung der Ansprüche der Flächeneigentümer bzw. der Nutzer sowie der Naturschützer als Hauptbeteiligte und Betroffene (neben der verantwortlichen Flurbereinigungsbehörde) ein Höchstmaß an Konsensfähigkeit herstellbar ist, das außerhalb eines Flurbereinigungsverfahrens undenkbar wäre. Dies liegt insbesondere an den geringen Transaktionskosten, die die Naturschutzmaßnahmen im Rahmen von Flurbereinigungen verursachen. Darüber hinaus ist der Nutzen für den Naturschutz als besonders hoch einzuschätzen, weil die für den Naturschutz maßgeblichen Landschaftselemente nachhaltig/dauerhaft geschaffen werden. Das Feinscreening soll dazu beitragen, potenzielle Standardisierungsoptionen zu identifizieren und Ansätze für Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

2.2 Standardisierungsoption Flurbereinigung und Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung

2.2.1 Einführung in die Standardisierungsoption

Flurbereinigung hat ein breites Aufgabenfeld. Hauptziel ist die Entwicklungsförderung der Agrarstruktur (§ 1 FlurbG) und der Infrastruktur (vgl. § 87 FlurbG). Dazu zählt die Zusammenlegung der Grundstücke unter Berücksichtigung der Pachtflächen, verbesserte Grundstücksformen für einen wirtschaftlichen Einsatz moderner Maschinen, bedarfsgerecht gestaltete Wegenetze, Umsetzung von Aufforstungs-, Extensivierungs-, und Stilllegungswünschen sowie verbesserte landwirtschaftliche Nebenerwerbsmöglichkeiten wie Hobbyponydehaltung, Wildgehege, Ferien auf dem Bauernhof. Als Nebenziele sind aber auch die Dorfentwicklung und vor allem auch der Naturschutz zu erwähnen (vgl. § 86 FlurbG). In diesem Kontext sind neue oder breitere Uferstrandstreifen an Gewässern zu nennen sowie die Renaturierung und Bepflanzung von Bächen, das Erhalten, Erweitern bzw. Neuschaffen von Teichen oder Tümpeln, das Erhalten von Feuchtgebieten einschließlich ihrer Pufferzonen, das Erhalten und Erweitern von Trockenrasen und Feldgehölzen oder auch das Sichern von Hecken, Mauern, Böschungen und Streuobstwiesen.⁵

⁴

Dies kann vorab als Schlussfolgerung hinsichtlich der Frage, was Standards in der Flurbereinigung nicht leisten können festgehalten werden

⁵

Vgl. dazu auch www.landentwicklung.de.

Die Fördermittel für die Flurbereinigung werden insbesondere für folgende Bereiche eingesetzt:

- Vorarbeiten zur Durchführung des Verfahrens und Moderation während des Verfahrens;
- Ausführungskosten, die entstehen insbesondere bei der Herstellung der gemeinschaftlichen Anlagen (z.B. ländliche Wege und Brücken, Gewässerausbauten, Hecken und andere ökologische Maßnahmen);
- Wertermittlung, Vermessung und Vermarktung der Grundstücke oder Herstellung wertgleicher Abfindungen;
- Maßnahmen, die mit Rücksicht auf den Umwelt-, Natur- und Denkmalschutz erforderlich sind;
- Dorferneuerungsmaßnahmen öffentlicher und privater Träger innerhalb des Verfahrens

Die für die Flurbereinigung verantwortlichen Antragsteller können dabei bis zu 90 % der Kosten für die Herstellung gemeinschaftlicher Anlagen und erforderlicher Ausgleichsmaßnahmen für Umwelt- und Naturschutz erstattet bekommen.

Im Gleichklang mit der Flurbereinigung ist die AEP (Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, vgl. § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK-Gesetz - GAKG)" in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. August 1997 (BGBl. I S. 2027)) zu nennen.

Sie hat Konfliktbereiche, Entwicklungsmöglichkeiten und Entscheidungsbedarf in der Agrarstruktur sowie in ländlichen Räumen aufzuzeigen, gebietsspezifische Leitbilder und/oder Landnutzungs-konzeptionen für den Planungsraum zu entwickeln, sowie Vorschläge für Handlungskonzepte und umsetzbare Maßnahmen vor allem auch für Vorhaben der Landentwicklung zu unterbreiten. Sie zeigt Entwicklungsnotwendigkeiten der Landschaft auf und dient als Grundlage für eine Betroffenheitsanalyse für die Landwirtschaft. Motivationen für eine AEP können unterschiedlicher Natur sein. Dazu zählen insbesondere Mängel in der Agrarstruktur wie z. B. Besitzzersplitterung, unzureichende Infrastruktur aber auch allgemeine Nutzungskonflikte im ländlichen Raum. In diesem Zusammenhang ist besonders der Naturschutz erwähnenswert. Allerdings werden AEP auch durch den Planungsbedarf zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Gemeinden und Dörfer induziert. Die Ansatzpunkt der AEP geht somit weit über den Naturschutz/die Flurbereinigung hinaus.

Aufträge für AEP werden i. d. R. von der Verwaltungsoberbehörde an verschiedene Auftragnehmer (z. B. private Ingenieurbüros) vergeben.⁶ Die daraus

⁶

Bei der Finanzierung müssen Gemeinden i. d. R. auch eine gewisse Eigenleistung erbringen.

hervorgehenden Gutachten dienen als Entscheidungshilfe für den Einsatz strukturverbessernder Maßnahmen (z. B. Flurbereinigung, Dorferneuerung, Regionalvermarktung) im ländlichen Raum. Sie haben im Planungsraum Konfliktbereiche, Entwicklungsmöglichkeiten und Entscheidungsbedarf aufzuzeigen, gebietspezifische Leitbilder und Landnutzungskonzeptionen zu entwickeln und Vorschläge für Handlungskonzepte zu erarbeiten.

Die im Auftrag der oberen Flurbereinigungsbehörde durch Fachbüros erstellten Gutachten werden in begleitenden Arbeitskreisen ("Runder Tisch") zusammen mit den interessierten Bürgern und staatlichen Stellen im regionalen Konsens erarbeitet.

Anders als Planfeststellungsbeschlüsse sind die Ergebnisse einer AEP nicht verbindlich, sie sollen aber für alle Beteiligten die Richtschnur für künftiges Handeln sein.

Die Wirkung der AEP im Zusammenhang mit Flurbereinigungen wird durchgehend als positiv bewertet. Allerdings wurden keine weiteren Standardisierungspotenziale aufgezeigt. Jede Untersuchungsregion weist sehr unterschiedliche Charakteristika auf mit unterschiedlichen Anforderungsprofilen der beteiligten Institutionen. Das einzige was z. T. bemängelt wurde, waren zu geringe finanzielle Ausstattungen, damit (auch im Vorfeld von Flurbereinigungen) mehr AEP durchgeführt werden können.

2.2.2

Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zur Flurbereinigung und Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung:

Grundsätzlich waren die meisten Befragten mit dem Zusammenwirken von Flurneuordnungsmaßnahmen und Naturschutz zufrieden. Punktuell waren Statusverbesserungen bzw. Standardisierungen wünschenswert, die im folgenden zum Ausdruck kommen. Zu diesen anschließenden Standardisierungsoptionen zählten insbesondere die Evaluierung von Flurbereinigungsmaßnahmen (speziell mit Bezug auf den Naturschutz) sowie der auf eine Flurbereinigung folgende langfristige Vertragsnaturschutz.

Bundes- oder landesweiter oder regionsspezifischer Standard

Bundesstandard – Die Vorgaben für z. B. eine Evaluierung von Flurbereinigungen und für den langfristigen Vertragsnaturschutz sollten auf institutioneller Ebene grundsätzlich auf Bundesebene erfolgen. Sobald gebietskulissenspezifische Anpassungen erforderlich sind, ist dies entsprechend zu berücksichtigen.

Was sollte in einem solchen Standardisierungsprozess geregelt werden?

Normativ könnte die institutionelle Durchführung geregelt werden. Darüber hinaus sind Maßstäbe zur Bewertung festzulegen, damit eine Vergleichbarkeit über Ländergrenzen hinaus generiert werden kann.

Was kann Standardisierung in diesem Handlungsfeld nicht leisten?

Direkter ergebnisorientierter Naturschutz

Was müsste für den Bereich "Flurbereinigungsstandards" die Politik regeln?

Seitens der Politik müssten ausreichend Fördergelder für die angestrebten Maßnahmen zur Verfügung stehen (evtl. aus der GAK?) und die Politik sollte auch als Mediator zwischen den beteiligten Institutionen fungieren (z. B. Organisator gemeinsamer Veranstaltungen – z. B. im Sinne des vom BMVEL organisierten Workshops „Flurbereinigung und Naturschutz“ im Jahr 2002).

Welche Akteure / Gruppen / Institutionen müssten Ihrer Einschätzung nach in einem solchen Standardisierungsprozess beteiligt werden?

Die obersten Bundes- und Landesverwaltungen, die für die Flurbereinigung zuständig zeichnen - gemeinsam mit der ARGE Landentwicklung.

Wer sollte Ihrer Meinung nach einen solchen Prozess initiieren?

Siehe oben

Mit welchen Akteuren / Gruppen / Institutionen könnte es Konflikte / Probleme geben?

Nach Ansicht der Befragten sind eigentlich keine Konflikte zu erwarten, soweit sich dies bislang beurteilen lässt.

Welche grundsätzlichen Hinderungsgründe könnte es geben, für diesen Bereich einen Standardisierungsprozess zu initiieren?

Einziger Hinderungsgrund für die genannten Standardisierungsmaßnahmen könnten mangelnde Finanzmittel sein.

Wie schätzen Sie die Akzeptanzchancen des Standards " Evaluierung der Flurbereinigungsmaßnahmen und flankierender Vertragsnaturschutz " ein?

Bei allen Beteiligten wird ein hohes Maß an Akzeptanz erwartet, wenn es um die Evaluierung von Flurbereinigungsmaßnahmen sowie um den flankierenden Vertragsnaturschutz geht, sofern dieser ausreichend lang gewährleistet werden kann.

Wie beurteilen Sie die Praktikabilität einer Standardisierung für den Bereich Evaluierung und Vertragsnaturschutz (*administrative Handhabbarkeit vs. konkurrierende Interessen / "Folgekosten"*)

Die Standardisierungen wären grundsätzlich administrativ handhabbar. Gleichzeitig gibt es wenig konkurrierende Interessen. Die Folgekosten sind jedoch nicht gering.

Wie beurteilen Sie das Verhältnis von Nutzen (= ökologische Effektivität) und Aufwand (= Verwaltungs-, Abstimmungskosten; Kosten der Übererfüllung des Ziels ...) bezogen auf den Standard Flurbereinigungsmaßnahmen und flankierender Vertragsnaturschutz?

Obgleich hohe Kosten zu erwarten sind, kann der Nutzen nach Ansicht der Befragten enorm hoch sein. Durch die Langfristwirkung von Flurbereinigungsmaßnahmen kann sich ein hoher kapitalisierter Nutzen ergeben.

Für welche anderen Bereiche könnte der Standard(isierungsprozess) Vorbildfunktion haben (Übertragbarkeit)?

Grundsätzlich gibt es bereits viele Evaluierungsprozesse bzw. Vertragsnaturschutz. Insoweit handelt es sich nicht um neue Instrumente. Allerdings kann ein langfristiger Vertragsnaturschutz auch für andere Bereiche Vorbildfunktion entfalten.

Was könnte Ihrer Meinung nach ein geeigneter institutioneller Rahmen für eine Standardisierung sein?

Von den Befragten werden sowohl Verordnungen als auch Empfehlungen oberster Behörden als geeigneter institutioneller Rahmen für eine Standardisierung genannt. Gesetzesänderungen, z. B. im FlurbG, werden nicht präferiert. Im Gegenteil, sie könnten kontraproduktiv wirken, da das FlurbG ausreichend Spielraum bietet. Allerdings sind im Rahmen des Projektes Verordnungen auch nicht von Interesse. Somit bliebe z. B. die Option, über die Empfehlung oberster Bundesbehörden Standardisierungsansätze in den genannten Bereichen der Flurbereinigung umzusetzen (evtl. mittels Pilotprojekte). Dies würde auch dem Credo des Projektes entsprechen.

2.2.3

Schlußfolgerungen - abzuleitende Standardisierungsmaßnahmen

Die Expertenbefragungen haben insgesamt zu dem Ergebnis geführt, dass insbesondere die vertraglichen Beziehungen zwischen den Vorhabenträgern/Planern auf der einen Seite und des Landwirten/Grundbesitzern auf der anderen Seite effizienter und nachhaltiger gestaltet werden sollten. D. h., vertragliche Normen sollten weiterentwickelt werden. Sie sollten Grundlage für einen Naturschutz im Rahmen eines Gesamtpakets sein, bei der die Flurbereinigung eine maßgebliche Rolle spielen könnte.

1. Als besonders bedeutend wurde von den Experten hervorgehoben, die Wirkungen der Flurbereinigung durch langjährigen Vertragsnaturschutz zu flankieren (vgl. dazu das Wirksamkeitsprofil im Anhang 4). Dabei sollten Laufzeiten von 30 Jahren nicht ausgeschlossen werden, um dem Landwirt ausreichend Perspektiven zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang bedürfen die Verträge gleichzeitig einiger Standardisierungen hinsichtlich verschiedener Optionen der beteiligten Seiten. Derart lange Vertragslaufzeiten dürfen nicht mit starren Vertragsinhalten verbunden sein. Es müssen Ausstiegsklauseln codifiziert werden (z. B. im Fall von Hofübergaben, Erbschaften u.ä.). Darüber hinaus sollten Anpassungsmöglichkeiten gewährt werden, sofern sich bestimmte Rahmenbedingungen (z. B. durch die Agrarpolitik) ändern. Dies sind wichtige normative Rahmenbedingungen, damit lange Vertragslaufzeiten auch von den Vertragspartnern akzeptiert werden.
2. Ein weiterer wichtiger Punkt, der von den Experten bezüglich Standards im Naturschutz im Zusammenhang mit Flurbereinigungsmaßnahmen genannt wurde ist die Evaluierung von Flurbereinigungsmaßnahmen (analog zu den Agrarumweltprogrammen). Dabei sind besondere Schwerpunkte auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu legen sowie aus Naturschutzsicht auf die ökologische Effizienz bzw. Wirkung (Monitoring) der Maßnahmen. Daraus zu ziehende Lehren sind in weiteren Flurbereinigungen nutzbar zu machen. D. h., eine Vernetzung der für die Flurbereinigung verantwortlich zeichnenden Behörden wäre ebenso sinnvoll. Z. T. wird dieser Forderung bereits durch den Jahresbericht über Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) und den Bodenordnungsverfahren nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz Rechnung getragen. Z. B. wird festgehalten, wie viele Anlagen im Sinne des Natur- und Bodenschutzes sowie der Landschaftspflege neu erstellt worden sind und inwieweit bei der Sicherung und Erhaltung derartiger Anlagen mitgewirkt wurde (vgl. dazu Statistische Monatshefte BML, 2000, S. 420). Daraus wird deutlich, dass z. B. mehr als 400 km Windschutzstreifen, Baumreihen etc. im Jahr 1999 neu angelegt wurden oder annähernd 100 km Feldraine, Bodenwälle, Saumstreifen hergestellt wurden. Darüber hinaus wurden allein 1999 mehr als 360 ha Gehölzgruppen, Feuchtfläche, Trockenrasen und sonstige ökologisch wertvolle Flächen in mehr als 8000 Maßnahmen hergestellt. In diesem Kontext bietet sich auch eine ökonomische Evaluierung dieser Maßnahmen an, um Kosten und Nutzen gegenüberzustellen und evtl. mit anderen Maßnahmen im Naturschutz zu vergleichen. Hier liegt ein erhebliches Standardisierungspotenzial - sowohl hinsichtlich der Durchführungsrichtlinien als auch bezüglich der Bewertungsvorgaben. In Bayern wurde 1999 ein vielleicht ver-

gleichbares Vorhaben durchgeführt, dass im **Ansatz**⁷ einer solchen Evaluierung entsprechen könnte. Dabei wurden die Entwicklungsvorteile von Flurneuordnungen und Dorferneuerungen in Abhängigkeit der Einwohnerzahlen mittels der Faktorenanalyse evaluiert (vgl. Fachbeiträge zur Dorferneuerung und Flurneuordnung, Berichte Heft 76/2001, S. 21ff., Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten).

2.2.4

Akteurskonstellation und Standardisierungsinstanz – Schlüsselinstanzen

Die einzelnen Flurbereinigungsbehörden in Deutschland verkörpern die Kernkompetenz für die Planung und Umsetzung von Standards in der Flurbereinigung. Ihnen obliegt von der Landschaftsplanung über die Bodenneuordnung sowie die Wertermittlung und Umsetzung der Pläne bis zur Abwicklung der Förderung eine breite Aufgabenpalette. Dabei sind alle Beteiligten einzubeziehen (z. B. Landwirtschaftskammer o. ä., Landkreis und Bezirksregierung (mit Naturschutzbehörden), Berufsvertretung, Ingenieurbüros, Landgesellschaften (Bodenankauf), die Flurbereinigungsbehörde selbst, Naturschutzverbände, interessierte Ortsverbände). Darüber hinaus entwickeln sie häufig das Profil des Mediators zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Gesetzgebung. In soweit sollte in den im folgenden zu beschreibenden Behörden der Ausgangspunkt der Standardisierung liegen. Dabei sind folgende Behörden zu differenzieren.

Bund:	<i>Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft oder/und das Bundesumweltministerium</i>
Länder:	<i>Die einzelnen Länderministerien sowie</i>
<i>Baden-Württemberg:</i>	<i>Landesamt für Flurneuordnung und Landentwicklung</i>
<i>Bayern:</i>	<i>Direktion für ländliche Entwicklung</i>
<i>Berlin:</i>	<i>Senatsverwaltung f. Wirtschaft u. Betriebe</i>
<i>Brandenburg:</i>	<i>Amt für Flurneuordnung und ländliche Entwicklung</i>
<i>Bremen:</i>	<i>Senator für Wirtschaft</i>

7

Im Rahmen der Evaluierung wurden insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen, das zusätzliche Gewerbesteueraufkommen oder der Einwohnerzuwachs ermittelt. Der Naturschutz stellte bei der Evaluierung lediglich eine von vielen Positionen dar. Dennoch kann dieser Ansatz als Ausgangspunkt einer Evaluierung unter Naturschutzaspekten angesehen werden.

<i>Hamburg:</i>	<i>Amt für Wirtschaft und Landwirtschaft</i>
<i>Hessen:</i>	<i>Landesamt für Regionalentwicklung und Landwirtschaft</i>
<i>Mecklenburg-Vorpommern:</i>	<i>Amt für Landwirtschaft</i>
<i>Niedersachsen:</i>	<i>Bezirksregierungen sowie Amt für Agrarstruktur</i>
<i>Nordrhein-Westfalen:</i>	<i>Landesanstalt für Agrarordnung, Amt für Agrarordnung</i>
<i>Rheinland-Pfalz:</i>	<i>Bezirksregierungen, Kulturstiftung</i>
<i>Saarland:</i>	<i>Amt für Landentwicklung</i>
<i>Sachsen:</i>	<i>Staatliches Amt für ländliche Neuordnung</i>
<i>Sachsen-Anhalt:</i>	<i>Regierungspräsidien, Amt für Ldw. und Flurneuordnung</i>
<i>Schleswig-Holstein:</i>	<i>Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung</i>
<i>Thüringen:</i>	<i>Flurneuordnungsamt</i>

Die jeweils für die Flurbereinigung maßgeblichen Behörden müssen die unter Standardisierungsmaßnahmen aufgeführten Punkte nicht zwangsläufig selbst durchführen. Zu diesem Zweck wären ebenso Ingenieurbüros einsetzbar, zumal sie vielfach eine entsprechende Kompetenz aufweisen und flexibler auf veränderte Förderungsbedingungen reagieren können. Insoweit wäre hier eine Analogie zur AEP erkennbar. Die Flurbereinigungsbehörden würden in diesem Fall zumindest als Koordinierungsinstitution auftreten.

2.2.5

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten: Fachbeiträge zur Dorferneuerung und Flurneuordnung, Berichte Heft 76/2001, S. 21ff,
- BMVEL: Leitlinien Landentwicklung, Sonderheft Schriftenreihe des BMELF, Reihe B Flurbereinigung
- BMVEL: Flurbereinigung in Europa, Heft 78 des BMELF, Münster 1992
- BMVEL: Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung. Heft 80 der Schriftenreihe des BMELF, Münster 1993.
- Hegele, H.; Schoof, E. und F. Schwantag: Flurbereinigungsgesetz – Kommentar. 7. Aufl., Köln 1997.

2.3

Agrarumweltprogramme

Agrarumweltpolitik ist deshalb erforderlich, weil der Markt den Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt nicht Rechnung trägt. Es gibt praktisch keine genaue und allgemein gültige Definition der ökologischen Vorteile (oder Nachteile). Daher müssen von politischer Seite, entsprechend der Bereitschaft der Gesellschaft, für diese Vorteile zu zahlen, geeignete Instrumente zur Verfügung gestellt werden. Agrarumwelt- bzw. Agrarnaturschutzpolitik ermöglicht es, ein breites Spektrum von Zielen zu verfolgen, da sich landwirtschaftliche Methoden auf verschiedenste Weise und meist je nach Gebiet unterschiedlich auf die Umwelt bzw. Natur auswirken.

In diesem Zusammenhang erhalten die Landwirte einen Ausgleich für Einkommensverluste und Kosten, die ihnen durch Umwelt- bzw. Naturschutzmaßnahmen entstehen. Die Ausgaben stiegen von kaum mehr als 0,1 Mrd. ECU im Jahr 1993 auf voraussichtlich 1,7 Mrd. ECU in den fünfzehn Mitgliedstaaten für das Jahr 1998 (vgl. dazu auch bundesländerspezifische Ausgaben in Anhang 3). Dies entspricht etwa 4% der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie.

Als wesentliche Bestandteile der aus den AUP resultierenden Bewirtschaftungsverträgen sind folgende Punkte zu nennen:

- Die Landwirte erbringen eine Dienstleistung für die Umwelt
- Die Bewirtschaftungsverträge sind für die Landwirte freiwillig
- Die Maßnahmen gelten nur für landwirtschaftliche Flächen
- Die Prämien decken Einkommensverluste und entstehende Kosten und enthalten ein notwendiges Anreizelement
- Die Verpflichtungserklärungen gehen über die Anwendung der guten fachlichen Praxis (gfP) hinaus
- Die Maßnahmen dauern i.d.R. mindestens fünf Jahre an

Gemäß der EU-Kommission hat die bisherige Evaluierung der Agrarumweltprogramme gezeigt, dass sich die AUP auf Naturgebiete positiv auswirken. Der Erfolg ist in erster Linie auf die starke symbiotische Beziehung zwischen der Artenvielfalt und den zugrundeliegenden landwirtschaftlichen Verfahren zurückzuführen. Mit Programmen, die darauf abzielen, landschaftliche Merkmale zu erhalten und zu verbessern, konnten auch Landschaftselemente erhalten werden, die für die Agrarerzeugung nicht mehr von Bedeutung sind.

Zu diesen Programmen zählen in Deutschland konkret z. B. die Extensivierung von Grünlandflächen, Dauerstilllegungen, Anlage von Ackerrandstreifen, Förderung von Streuobstwiesen, Artenschutzprogramme usw. (siehe im Einzelnen die Agrarumweltprogramme der Bundesländer).

Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass sich die Datenerfassung und die Feststellung von konkreten Ergebnissen als schwierig erwiesen. Unter anderem wurden landwirtschaftliche Verfahren, die älteren Landwirten noch bekannt sind, wieder eingeführt. Aus den Evaluationsberichten geht hervor, dass zur Erhaltung von Naturgebieten häufig eine extensive Weidehaltung erforderlich ist. Darüber hinaus hat sich die Beobachtung der Artenvielfalt in Naturschutzgebieten als sehr schwierig und kostspielig erwiesen. Erforderlich sind gute Basisdaten und Geduld, da die Maßnahmen über einen beträchtlichen Zeitraum fortgesetzt werden müssen, um Trends feststellen zu können. Da die meisten Agrarumweltprogramme komplex sind, ist ein ständiger Überprüfungs- und Anpassungsprozeß als positiver Aspekt der Programmdurchführung zu verstehen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten müssen diesen Prozeß möglichst reibungslos gestalten, so dass erforderlichenfalls Programmänderungen vorgenommen werden können. Diese Änderungen ergeben sich aus einer genauen Begleitung der Programme. Die wichtigsten Punkte sind:

1. Es ist ein objektiver Rahmen erforderlich sowie genaue und meßbare Ziele. Bei vielen Programmen sind diesbezüglich Verbesserungen möglich. Daran arbeiten derzeit viele Forschergruppen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang MARGGRAF et al.; SCHUMACHER et al. oder PLACHTER et al..
2. Effizienter Mitteleinsatz – u. a. Erhöhung des Anteils der Kleinstrukturen

Im Hinblick auf den zuletzt genannten Punkt ist zu konstatieren, dass naturschutzorientierte Maßnahmen gegen Ende der 90er Jahre ca. 20% der Gesamtausgaben für Agrarumweltprogramme ausmachten. Dabei sind Maßnahmen auf Grünlandflächen der Förderschwerpunkt. Allerdings ist es bislang jedoch nicht gelungen, den Anteil an Kleinstrukturen in der Agrarlandschaft erheblich zu steigern. Die grundsätzliche Ablehnung vieler Landwirte als auch der hohe Verwaltungs- und Kontrollaufwand werden in diesem Zusammenhang als Begründung angeführt (vgl. STRATMANN/OSTERBURG, S. 263). Insofern ist nach Instrumenten (Standardisierungsoptionen) zu suchen, die diese Hemmnisse abbauen können und gleichzeitig zu einem effizienteren Einsatz der Fördergelder führen können. Die Tatsache, dass die Agrarumweltprogramme in das INVEKOS eingebunden werden, erhöhen nicht unbedingt die Akzeptanz bei den beteiligten Parteien. Im Gegenteil, die hohe Kontrolldichte führt bei den Landwirten zu Akzeptanzschwierigkeiten und das damit einhergehende Anlastungsrisiko bei den Verwaltungen ebenso zu ablehnenden Haltungen. Im Zusammenhang mit der Befragung zu Standardisierungsoptionen hat sich insbesondere die Möglichkeit herauskristallisiert, Ausschreibungen für Naturschutzmaßnahmen zu generieren. Sie bieten eine Vielzahl von Vorzügen, auf die im weiteren Verlauf noch eingegangen wird. Gleichzeitig ist hier ein erhebliches Standardisierungspotenzial vorhanden, dass unterhalb der Verordnungsebene angesiedelt werden könnte und somit gleichzeitig ein hohes

Umsetzungspotenzial verspricht. Gleichzeitig sind jedoch einzelne institutionelle Hemmnisse zu nennen, die sich u. a. in der folgenden Zusammenfassung der Befragung widerspiegeln.

2.3.1

Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zu den Agrarumweltprogrammen

Viele Befragte äußerten sich wiederholt zur Notwendigkeit, Naturschutz stärker regionalisieren zu können. In diesem Bereich werden bereits viele Forschungsressourcen eingesetzt (siehe oben), so dass besonders die Standardisierungspotenziale zum effizienten Mitteleinsatz interessant werden könnten.

Standardisierungsoption im Naturschutz für das Handlungsfeld Agrarsubventionen

Ausschreibungen im Zusammenhang mit Naturschutzmaßnahmen bei Agrarumweltprogrammen.

Bundes- oder landesweiter oder regionsspezifischer Standard

Es kann sich sowohl um Bundes- als auch um Landesstandards handeln. Dies hängt vom Anforderungsprofil der Maßnahmen ab.

Was sollte in einem solchen Standardisierungsprozess geregelt werden?

Wie können Ausschreibungen administrativ ausgestaltet werden und wer sollte sie durchführen.

Was kann Standardisierung in diesem Handlungsfeld nicht leisten?

Geringere Kontrollaufwendungen können mit Ausschreibungen wahrscheinlich nicht induziert werden. Die Ergebnisse sind weiterhin zu kontrollieren und eventuell auch zu sanktionieren (insoweit können auch Sanktionsnormen von Interesse sein).

Was müsste für den Bereich "Ausschreibungen" die Politik regeln ?

Die Politik hat die Voraussetzungen zu schaffen, dass Ausschreibungen auch unterhalb des Regelungswerkes der EU-Verordnungen möglich sein können.

Welche Akteure / Gruppen / Institutionen müssten Ihrer Einschätzung nach in einem solchen Standardisierungsprozess beteiligt werden?

Alle bislang beteiligten Akteure – siehe Grobscreening

Wer sollte Ihrer Meinung nach einen solchen Prozess initiieren?

Die obersten Bundes- oder Länderbehörden könnten maßgebliche Förderer eines solchen Prozesses sein. Allerdings ist besonders die Wissenschaft aufgefordert, substantielle Beiträge zur effizienten Ausgestaltung von Ausschreibungen zu liefern (vgl. hierzu die maßgebliche Literatur).

Mit welchen Akteuren / Gruppen / Institutionen könnte es Konflikte / Probleme geben?

Das Konfliktpotenzial müsste zurückgehen, da Leistungen genau abgestimmt sind und die Freiwilligkeit erhalten bleibt.

Welche grundsätzlichen Hinderungsgründe könnte es geben, für diesen Bereich einen Standardisierungsprozess zu initiieren?

Zu hohe Transaktionskosten und mangelnde Öffentlichkeitsarbeit mit daraus resultierender mangelnder Beteiligung der maßgeblichen Akteure.

Wie schätzen Sie die Akzeptanzchancen des Standards " Ausschreibungen " ein?

Das Akzeptanzpotenzial kann hoch sein. Dies hängt jedoch erheblich von der Ausgestaltung der Maßnahme ab.

Wie beurteilen Sie die Praktikabilität einer Standardisierung für den Bereich Ausschreibungen für den Naturschutz bei Agrarumweltmaßnahmen (*administrative Handhabbarkeit vs. konkurrierende Interessen / "Folgekosten"*)

Die Praktikabilität kann sich zu Beginn als schwierig erweisen. Durch learning by doing sind jedoch erhebliche Verbesserungspotenziale erschließbar.

Wie beurteilen Sie das Verhältnis von Nutzen (= ökologische Effektivität) und Aufwand (= Verwaltungs-, Abstimmungskosten; Kosten der Übererfüllung des Ziels ...) bezogen auf den Standard Ausschreibungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen?

Im Vergleich zu den bisherigen Nutzen für den Naturschutz im Zusammenhang mit der Effizienz des Finanzmitteleinsatzes kann der Nutzen erheblich ansteigen (abhängig vom Ziel der Maßnahme).

Für welche anderen Bereiche könnte der Standard(isierungsprozess) Vorbildfunktion haben (Übertragbarkeit)?

Ausschreibungen können für viele Bereiche sinnvoll sein. Allerdings wird diese „Idee“ bereits aus anderen Bereichen entlehnt (siehe z. B. öffentliche Baumaßnahmen).

Was könnte Ihrer Meinung nach ein geeigneter institutioneller Rahmen für eine Standardisierung sein?

Empfehlungen zur Ausgestaltung von Ausschreibungen. Empfehlungen lassen auch noch ausreichend Spielraum für eine gebietskulissenspezifischen Anpassung.

Wie sollte die Zusammensetzung eines Standardisierungsgremiums aussehen?

Alle maßgeblichen Protagonisten sollten berücksichtigt werden – vgl. dazu auch die Darstellung im Grobscreening.

Wie sollte aus Ihrer Sicht ein geeignetes Verfahren für die Standardisierung aussehen?

Aufbau einer Arbeitsgruppe, die auf der Ebene einer Bundesbehörde angesiedelt wird. Damit zusammenhängend sollten Pilotprojekte initiiert werden.

Beschreibung der Standardisierungsoption:

Ein Grundsatzproblem der meisten bisherigen Agrarumweltprogramme sind die sogenannten Mitnahmeeffekte (windfalls). D. h., die Programme bewirkten vielfach in einem größeren Umfang eine Einkommenssteigerung und weniger eine geförderte Umwelt bzw. einen signifikanten Naturschutz. Der ursprüngliche Ansatz hat gemäß EU jedoch umgekehrte Ziele - größere Umwelteffekte bei gleichzeitigen Einkommensanreizen, damit ein ausreichendes Teilnehmervolumen gewährleistet werden kann. Die größtenteils ausgezahlten Pauschalprämien können jedoch volkswirtschaftlich ineffiziente Zahlungen kaum vermeiden, da viele Landwirte auch ohne Prämien extensiv wirtschaften. Dagegen sind die Pauschalprämien in den landwirtschaftlich intensiv genutzten Räumen zu gering, als das sie einen Anreiz zur Teilnahme induzieren könnten. Die ausgezahlten Prämien können das entgangene Einkommen nicht kompensieren. Das Ziel von Agrarumweltprogrammen sollte auch darin bestehen, über den gesamten Raum eine angemessene Teilnehmeranzahl zu gewährleisten und knappe Finanzmittel möglichst effizient einzusetzen. In diesem Zusammenhang sind Ausschreibungen zur Honorierung von Naturschutzmaßnahmen möglicherweise ein adäquates Instrument. Durch öffentliche Ausschreibungen, bei denen die Teilnehmer entsprechend ihrer Gebote honoriert werden, können Leistungen und Gegenleistungen genau aufeinander abgestimmt werden. Z. B. kann durch eine Auktion bzw. Ausschreibung im Hinblick auf eine Naturschutzmaßnahme eine Konkurrenzsituation zwischen den Landwirten geschaffen werden, die eine effiziente Finanzmittelverteilung mit geringen Mitnahmeeffekten gewährleisten könnte. Allerdings stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen für eine derartige Vorgehensweise gegeben sein müssten und welche Standardisierungspotenziale bestehen könnten.

2.3.2

Rahmenbedingungen für Ausschreibungen

Im Rahmen der im folgenden zu beschreibenden notwendigen Rahmenbedingungen für Ausschreibungen wird deutlich, welche Standardisierungsoptionen bestehen könnten und inwieweit auf diesem Gebiet ein weiterer Screeningbedarf bestehen könnte.

Konkurrenz unter den Anbietern

Zunächst einmal muss eine ausreichend große Bietergemeinschaft bestehen, damit überhaupt eine Konkurrenzsituation gegeben ist. Ansonsten läuft das Ziel des effizienten Mitteleinsatz ins Leere. Dabei sind auch Absprachen zwi-

schen den Bietern weitgehend zu vermeiden (Gefahr der Kollusion). Z. B. zeichnen sich die ostdeutschen Bundesländer durch eine geringere Dichte an Landwirten und somit einer geringeren Dichte an potenziellen Bietern aus. Daraus kann z. B. resultieren, dass entweder großräumige Bietverfahren (großräumige Flächenbewirtschaftung) notwendig werden oder bei kleinräumigen Bietverfahren die entsprechenden Räume an den Schnittstellen vieler Betriebsgrenzen liegen bzw. dass maßgebliche Gebietskulissen von vielen Betrieben gut zugänglich sein sollten.

Transaktionskosten

Die Transaktionskosten der Ausschreibung/Auktion sollten möglichst gering gehalten werden. So sind großflächige Ausschreibungen denkbar, mit entsprechend geringen Transaktionskosten. Es bleibt jedoch das gleiche Problem wie bei den bestehenden Agrarumweltprogrammen erhalten, einen geringen Regionalisierungsgrad aufrecht zu erhalten mit möglicherweise hohen Mitnahmeeffekten (zumindest wenn die Konkurrenzsituation nicht sehr stark ausgeprägt ist). Sofern eine stärkere Regionalisierung angestrebt wird, steigen die Transaktionskosten bezüglich Verwaltung/Kontrolle an. Dies gilt jedoch für jede Form von Agrarumweltprogrammen. Die stärkere Regionalisierung fördert in jedem Fall die Homogenität der Anbieterstruktur. Damit wird der Forderung Rechnung getragen, eine möglichst hohe Symmetrie zwischen den Anbietern zu gewährleisten. Ansonsten können diese Unterschiede, aufgrund unterschiedlicher Gunstlagen, dazu führen, dass ein Teil der Bieter viel niedrigere Kompensationsforderungen aufweisen und Bieter in landwirtschaftlichen Gunstlagen von der Ausschreibung quasi ausgeschlossen werden. Somit würde in den landwirtschaftlichen Intensivregionen kaum eine Teilnahme zu verzeichnen sein.

Weiterhin ist zu bedenken, dass die Region nicht zu sehr durch Kleinstrukturen geprägt sein sollte. Damit bestünde die Gefahr, dass sich Landwirte mit geringer Flächenausstattung aufgrund von Ressentimentes oder schlechten Nutzen-Kostenverhältnissen (viel Aufwand für wenig Prämie aufgrund geringer Flächenausstattung) nicht daran beteiligen und somit die kritische Masse sich beteiligender Landwirte nicht erreicht wird.

Betriebswirtschaftliches Know how

Landwirte müssen in der Lage sein, ein für sie betriebswirtschaftlich angemessenes Angebot abgeben zu können. Sofern Landwirte ihre Kostensituation nicht einschätzen können, wird eine sinnvolle Gebotsabgabe sehr schwierig. Eine nachhaltige Teilnahme an den Ausschreibungen könnte nicht gegeben sein. Dies ist jedoch nicht im Sinn der Ausschreibung, die eine möglichst hohe Teilnehmeranzahl erfordert. In diesem Zusammenhang ist auch das Common knowledge zu erwähnen. Sofern Landwirte bzw. Bieter durch learning by doing davon Kenntnis erhalten, welche Ausschlussgrenzen durch die auszusprechende Institution gesetzt werden, so werden die Landwirte bzw. Bieter

ihre Gebote möglichst in den Rahmen setzen, wie sie meinen noch gerade akzeptiert zu werden. Liegt z. B. ein bestimmtes Haushaltsbudget vor, das nicht überschritten werden darf, können die Landwirte aufgrund von Erfahrungswerten evtl. antizipieren, wo die Ausschlussgrenze liegen wird, bei der sie nicht mehr zum Zuge kommen könnten.

2.3.3

Schlussfolgerungen im Hinblick auf Ausschreibungsverfahren

Diese dargestellten Problemfelder zeigen auf, dass nicht jede Gebietskulisse für eine Ausschreibung geeignet sein kann. Vielmehr sind Indikatoren/Standards zu entwickeln, wann und wie eine Ausschreibung sinnvoll sein kann und in welcher Form sie ausgestaltet werden sollte. Dabei sind bereits bestehende Programme wie z. B. in den USA das Conservative Reserve Programm oder das unter Federführung von HOLM-MÜLLER durchzuführende Projekt in NRW als Anhaltspunkte zu nennen.

Grundsätzlich kommen die Naturschutzmaßnahmen für Ausschreibungen nicht in Frage, die auf besonders wertvolle oder sogar einzigartige Biotope auf bestimmten Flächen abzielen. Hier bleibt nur die Möglichkeit des klassischen Vertragsnaturschutzes. Im Gegensatz dazu sind großflächige Grünlandextensivierungsmaßnahmen als Ausschreibungsobjekt denkbar (eventuell sind auch Ausschreibungen für investive Maßnahmen denkbar – Schaffung besonderer Biotope wie Hecken oder Teiche). Allerdings ist dabei zu bedenken, dass in diesem Fall sowohl Ausschreibungsmaßnahmen als auch klassische Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme nebeneinander existieren. Die Herausforderungen für die Agrar- und Naturschutzverwaltung steigen damit. Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Kontrollbelastungen und Anlastungsrisiken ist somit eine lediglich punktuelle Maßnahme wie die der Ausschreibung kritisch zu beleuchten. Einer der Befragten äußerte sich diesbezüglich sehr kritisch und merkte an, „...mehr Kontrolle und Administration ist kaum noch zu verantworten...“. Somit wären wichtige Standards im Bereich der Kontrolle eventuell eine sehr sinnvolle Ergänzung der vorgeschlagenen Maßnahmen.

Weiterhin ist zu problematisieren, inwieweit die Vorgabe der EU, nicht mehr als einen 20%igen Einkommensanreiz mit den Agrarumweltprogrammen anzubieten, durch das Instrument der Ausschreibung gewährleistet werden kann. Eventuell sind im Zusammenhang mit der Ausschreibung maximale Auszahlungsbeträge pro ha sicher zu stellen, so dass im Fall einer geringen Beteiligungsanzahl mit hohen Angeboten keine zu großen Einkommenseffekte eintreten können. Dies wäre ein bedeutender Hinderungsgrund, der solche Maßnahmen gemäß der gegenwärtigen gesetzlichen Rahmenbedingungen zum Scheitern verurteilen würde.

Sollte eine Standardisierung im Rahmen einer Ausschreibung/eines Bieterverfahrens in Frage kommen, wäre z. B. eine Anlehnung an die VOB – Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (in Zukunft: Vergabe- und Vertragsverordnung für Bauleistungen) denkbar, bei dem der Deutsche Vergabe- und

Vertragsausschuß für Bauleistungen (DVA) die Rahmenbedingungen für die fachgerechte Vergabe und Abwicklung von Bauaufträgen erarbeitet. Ein vergleichbares übergeordnetes Gremium wäre insoweit auch für die Entwicklung von Rahmenbedingungen bei Ausschreibungen in Agrarumweltprogrammen denkbar.

2.3.4

Literatur:

- Bergschmidt A, Plankl R (1999) Evaluierung der Agrarumweltprogramme gemäß der Beschlüsse der Agenda 2000. Berichte über Landwirtschaft, 77 (4), S. 570-590.
- Latacz-Lohmann, U.; Hamsvoort, C.P.C.M. van der: Auctions as a Means of Creating a Market for Public Goods in Agriculture, Journal of Agricultural Economics 49/3, S. 334-345.
- Lippert, C.; Ahrens, H. und M. Rittershofer: Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft. In: Agrarwirtschaft 2/49, S. 99-115.
- Lotz, J.: Agrarumweltmaßnahmen unter der Agenda 2000. Ausbildung und Beratung im Agrarbereich, 2001 Jg. 53, S. 267ff.
- Hampicke, U.; Meyer-Aurich, A.; Müller, K. und K.-U. Kachel: Schriftenreihe zur Agrarforschung und Agrarpolitik Bd. 4. Berlin 2000.
- Hofmann, H.; Rauh, R.; Heißenhuber, A. und E. Berg: Umweltleistungen der Landwirtschaft, Konzepte zur Honorierung, Stuttgart 1995.
- Holm-Müller, K.; Stonner, H.; Weiß, J. Möglichkeiten für den Einsatz von Ausschreibungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen in NRW unter Berücksichtigung der Förderbedingungen der VO (EG) 1257/99. Endbericht für das Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherpolitik in Nordrhein-Westfalen.
- Osterburg, B. und H. Nieberg (Hrsg.): Agrarumweltmaßnahmen – Konzepte, Entwicklung, künftige Ausgestaltung. Tagungsband FAL Braunschweig 2001.
- Stratmann, U. und B. Osterburg: Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union. In: Agrarwirtschaft 5/2002, S. 259-279.
- Darüber hinaus viele Informationsmaterialien via Internet seitens der EU-Kommission wie z. B. EU-Kommission, GD IV: Stand der Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92: Evaluierung der Agrarumweltprogramme.
(http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/index_de.htm).

2.4 Die gute fachliche Praxis

Die gute fachliche Praxis steht im engen Zusammenhang mit rechtlich verbindlichen Vorgaben für die Landbewirtschaftung. Sie ist Bestandteil des landwirtschaftlichen Fachrechtes wie z. B. im Bundesbodenschutzgesetz oder in der Düngeverordnung oder im Pflanzenschutz. Die gute fachliche Praxis erlangt auch deswegen eine erhebliche Bedeutung, weil sie Ausgangspunkt für die Zahlungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme ist. Alle Maßnahmen, die unterhalb der guten fachlichen Praxis zu subsumieren sind, können in der Regel auch nicht über Agrarumweltprogramme/Vertragsnaturschutz entschädigt werden.

Speziell für den Naturschutz gilt, dass die landwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff im Sinne der Naturschutzgesetzgebung anzusehen ist, soweit dabei die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes berücksichtigt werden (vgl. dazu § 5 BNatSchG). Grundsätzlich sollen die Flora und Fauna, Biodiversität sowie die sonstigen Besonderheiten der Gebietskulisse als Lebensgrundlage des Menschen gesichert werden. Der Vielfalt der deutschen Kulturlandschaft ist dabei angemessen Rechnung zu tragen. Der Wechsel von Acker- und Grünlandflächen mit Strukturelementen der Feldflur, unterschiedlichen Biotoptypen und natürliche sowie naturnahen Landschaftsbestandteilen machen eine regelmäßige ordnungsmäßige landwirtschaftliche Bewirtschaftung notwendig. Die gute fachliche Praxis hat in diesem Zusammenhang dafür zu sorgen, dass Ge- und Verbote eingehalten werden sowie die mit ihnen verbundenen Schutzzwecke im vollen Umfang entsprochen wird. Die gute fachliche Praxis sollte somit alles zusammenfassen, was aus Naturschutzsicht an gesetzlichen Vorgaben bei der Landbewirtschaftung zwingend zu beachten ist. Dies kann vor dem Hintergrund des mid term reviews durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften noch stärker an Bedeutung gewinnen (vgl. dazu entsprechenden Literaturverweis), wenn die Einführung von Cross Compliance an Standards im Umweltschutz gekoppelt werden sollten. Damit könnten auch Naturschutzstandards gemeint sein, die aber kaum über die Determinierung im BNatSchG hinausgehen dürften.

Grundsätzlich darf der dynamische Aspekt nicht unberücksichtigt bleiben, dass sich die Landwirtschaft ständig weiterentwickelt. Klares Verständnis und Zielkonformität sind unabdingbare Voraussetzungen einer zu konkretisierenden und akzeptablen guten fachlichen Praxis. Hier besteht auch das Problem der Standardisierung. Naturschutz bedarf einer konkreten Regionalisierung. Daran störten sich auch die befragten Interviewpartner, die bezweifelten, inwieweit bei der gfp noch ein Standardisierungspotenzial vorhanden ist. Die folgende Zusammenfassung der Befragungsergebnisse spiegelt diese Einschätzung wider.

2.4.1

Zusammenfassung der Befragungsergebnisse zur guten fachlichen Praxis

Obgleich APPELT/MOENNECKE diesen Bereich schwerpunktmäßig erfassen, wurden einzelne Interviewpartner zu diesem Bereich befragt. Dabei zeigt sich, dass ein weitgehenderer bundes- oder landesweiter Konkretisierungs- bzw. Standardisierungsbedarf über § 5 BNatschG wahrscheinlich nicht besteht. Dennoch sind einige aufschlussreiche Ergebnisse festzuhalten.

Standardisierungsoption im Naturschutz für das Handlungsfeld Agrarsubventionen

Es geht um eine oder die Standardisierung im Rahmen der guten fachlichen Praxis

Bundes- oder landesweiter oder regionsspezifischer Standard

Wünschenswert wären Bundes- oder Landesstandards, da sie den höchsten kommunikativen Wert mit einer hohen Penetrationsrate gewährleisten. Für die gute fachliche Praxis sind jedoch regionsspezifische Vorgaben wünschenswert. Hierbei stellt sich bereits die terminologische Frage, inwieweit man dann noch von einem Standard sprechen kann, wenn man durch die Regionsspezifikation von vielen hundert verschiedenen Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft ausgehen kann.

Was sollte in einem solchen Standardisierungsprozess geregelt werden?

Aus dem oben genannten Grund wären somit andere Standardisierungspotenziale zu nennen. Dazu könnte insbesondere der regionale Aushandlungsprozess der guten fachlichen Praxis zählen.

Was kann Standardisierung in diesem Handlungsfeld nicht leisten?

Die Standardisierung von Aushandlungsprozessen zur guten fachlichen Praxis kann dazu beitragen, diese Vorgabe möglichst konfliktfrei zu erreichen. Allerdings ist damit noch kein ergebnisorientierter Naturschutz gesichert.

Was müsste für den Bereich "gfP - Aushandlungsprozesse" die Politik regeln?

Die Politik könnte insbesondere als Mediator und als Katalysator fungieren. D. h., die Gremien einsetzen/leiten, die die Standards entwickeln sollen.

Welche Akteure / Gruppen / Institutionen müssten Ihrer Einschätzung nach in einem solchen Standardisierungsprozess beteiligt werden?

Neben den bedeutenden Protagonisten aus der Landwirtschaft und dem Naturschutz sollten auch sonstige (bedeutende) Kommunalvertreter eingebunden werden, die sich durch weitreichende Kenntnisse im Konfliktbereich Landwirtschaft und Naturschutz auszeichnen.

Wer sollte Ihrer Meinung nach einen solchen Prozess initiieren?

Nach Ansicht der meisten Befragten könnte der amtliche Naturschutz als bedeutender Katalysator fungieren (Kenntnisse und Regionalität). Allerdings ist darauf zu achten, dass aus anderen Bereichen aus diesem Grund keine Totalverweigerungshaltung eintritt.

Mit welchen Akteuren / Gruppen / Institutionen könnte es Konflikte / Probleme geben?

Konflikte können mit allen Beteiligten entstehen. Ist die Vorgabe der guten fachlichen Praxis gering, wird der Naturschutz sich in einer benachteiligten Rolle fühlen und vice versa.

Welche grundsätzlichen Hinderungsgründe könnte es geben, für diesen Bereich einen Standardisierungsprozess zu initiieren?

Grundsätzlich gibt es eigentlich keine Hinderungsgründe. Allerdings können Asymmetrien in der Beteiligung einzelner Gruppen zu Verweigerungshaltungen führen.

Wie schätzen Sie die Akzeptanzchancen der Standards "gFP-Aushandlungsprozess" ein?

Ein Aushandlungsprozess kann dazu führen, dass die gute fachliche Praxis mit einem Minimum an Konflikten bewältigt werden kann. Insofern werden die Akzeptanzchancen als hoch eingeschätzt.

Wie beurteilen Sie die Praktikabilität einer Standardisierung für den Bereich gute fachliche Praxis - Aushandlungsprozesse (*administrative Handhabbarkeit vs. konkurrierende Interessen / "Folgekosten"*)

Sofern Totalverweigerungshaltungen bei einzelnen Beteiligten eintreten, wird die Praktikabilität in Frage gestellt. Dies ist jedoch keine grundsätzliche sondern eine von regionalen Besonderheiten abhängige Frage.

Wie beurteilen sie das Verhältnis von Nutzen (= ökologische Effektivität) und Aufwand (= Verwaltungs-, Abstimmungskosten; Kosten der Übererfüllung des Ziels ...) bezogen auf den Standard Ausschreibung?

Sofern der Prozess angemessen geregelt werden kann, wird das Nutzenpotenzial als positiv eingeschätzt. Die jeweiligen Rahmenbedingungen sind entscheidend.

Für welche anderen Bereiche könnte der Standard(isierungsprozess) Vorbildfunktion haben (Übertragbarkeit)?

Beim BfN ist ein Projekt zur guten fachlichen Praxis im Forstbereich angesiedelt. In diesem Zusammenhang wäre eine Übertragung denkbar.

Was könnte Ihrer Meinung nach ein geeigneter institutioneller Rahmen für eine Standardisierung sein?

Die gute fachliche Praxis konkret über einen ordnungsrechtlichen Rahmen zu definieren, wird als suboptimal eingeschätzt. Der institutionelle Rahmen sollte sich vielmehr durch Empfehlungen auszeichnen, die durch prädestinierte Behörden wie z. B. dem KTBL ausgegeben werden könnten.

Wie sollte die Zusammensetzung eines Standardisierungsgremiums aussehen?

Federführend für das Gremium sollte eine regionale politische Körperschaft sein. Denkbar wäre z. B. die Bezirksregierung, da sie sowohl den amtlichen Naturschutz als auch die Landwirtschaft unter einem Dach beherbergt. Darüber hinaus sollten alle Beteiligte in dem Gremium mitarbeiten können.

Wie sollte aus Ihrer Sicht ein geeignetes Verfahren für die Standardisierung aussehen?

Das wohl geeignetste Verfahren zur Erprobung einer Standardisierung wäre ein oder mehrere Pilotprojekte. Die daraus resultierenden Erfahrungen könnten wertvolle Hinweise für weitere Vorgehensweisen bieten (vgl. u. a. Forschungsvorhaben MARGGRAF et al., Göttingen, Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft).

2.4.2

Schlussfolgerungen

Insbesondere für die Agrarumweltprogramme und den Vertragsnaturschutz ist die Festlegung der guten fachlichen Praxis von besonderer Bedeutung. Sollen sie doch die Maßnahmen fördern, die über „die normale Landbewirtschaftung“ hinausgehen. Die gute fachliche Praxis könnte somit eine Ansatzstelle für einen Naturschutzstandard im Rahmen der Agrarsubventionen darstellen. Die Schwierigkeit liegt jedoch in einer angemessenen Definition. Eine allgemeine und einheitliche bundesweite Definition der guten fachlichen Praxis erscheint sehr schwierig. So leuchtet es ein, dass das BfN ein vertiefendes Projekt zum Kriterienkatalog gemäß Knickel et al. in Auftrag gegeben hat, um sich mit den Regionalisierungsmöglichkeiten der guten fachlichen Praxis auseinanderzusetzen.

Die regionale, naturräumliche und agrarstrukturelle Vielfalt macht differenzierte, standortbezogene Regelungen notwendig. So sind auch aus Naturschutzsicht in Mittelgebirgslagen andere Anforderungen an die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft zu stellen als auf typischen Moorstandorten usw.. So sind Klimaverhältnisse, Bodenmorphologie, anthropogene Einflussfaktoren, potenzielle Biodiversität bzw. biotische Ressourcen uvm. festzustellen. Somit steht den vielfach erforderlichen, sehr differenzierten Regionalanforderungen

ein hoher administrativer Umsetzungs- und Kontrollaufwand entgegen (vgl. KNICKEL et al., 2001, S. 19ff.).⁸

Demnach bleibt festzuhalten, dass eine Definition der gfP aus Naturschutzsicht ein wichtiger Beitrag ist. Allerdings sind die Interessenlagen sehr verhärtet, so dass ein stärker konkretisierter Naturschutzstandard in Form der guten fachlichen Praxis, der weit über die Konkretisierung im BNatSchG hinausgeht, entweder auf einem sehr allgemeinen und wenig naturraumspezifischen Rahmen basieren kann. Dies könnte die gute fachliche Praxis zu einem „zahnlosen Papiertiger“ avancieren lassen. Andererseits könnte das Ordnungsrecht eine gute fachliche Praxis mit hoher Naturschutzaffinität definieren, sofern dies politisch aus Naturschutzsicht gewünscht und durchsetzbar ist. Damit wird die gute fachliche Praxis jedoch für das Projekt „Implementation von Naturschutz – Naturschutzstandards“ eventuell uninteressant, da eine zügige Umsetzung dieser Standards nicht gewährleistet werden kann.⁹ Wie die Befragungen gezeigt haben, sind die Fronten der beteiligten Institutionen relativ verhärtet. Das Konsensfindungspotenzial ist gering.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat in seinem jüngsten Gutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung für den Naturschutz“ ausdrücklich davor gewarnt, die Standards der guten fachlichen Praxis über das Niveau im BNatSchG anzuheben. Höhere Anforderungen führen zu höheren Produktionskosten und damit möglicherweise zu unzumutbaren Belastungen für die Landwirte. In Zeiten eines steigenden Euros gilt dies umso mehr, wenn die internationale Wettbewerbsstellung der deutschen Landwirtschaft nicht erheblich in Mitleidenschaft gezogen werden soll.

Insofern bleibt aus der Sicht der Befragung festzuhalten, dass für Standardisierungen im Rahmen der guten fachlichen Praxis die regional notwendigen Aushandlungsprozesse interessant sind. Sie dienen der Vermeidung eines zu großen Konfliktpotenzials und können somit einen maßgeblichen Einfluss auf die regional ausgerichtete gute fachliche Praxis haben.

2.4.3

Literatur:

Insbesondere: Knickel, K; Janssen, B., Schramek, J. und K. Käppel: Naturschutz und Landwirtschaft: Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“. Heft 41 der angewandten Landschaftsökologie, Bundesamt für Naturschutz, 2001.

⁸

Einzelne Parameter ließen sich evtl. auf bundesweiter Ebene festlegen. Dazu zählen z. B. die Breite von bearbeitbaren Randstreifen – siehe dazu die aktuelle Entwicklung im PSM-Einsatz.

⁹

Siehe dazu auch die Diskussion um das Verursacher- und Gemeinlastprinzip.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Brüssel 2002.

Plachter, H.; Bernotat, D.; Müssner, R. und U. Riecken: Entwicklung und Festlegung von Methodenstandards im Naturschutz. BfN - Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz Heft 70, Bonn 2002.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 2002, Drucksache des Deutschen Bundestages, 14/8792.

Ssymank, A. (Hrsg.): Vorrangflächen, Schutzgebietssysteme und naturschutzfachliche Bewertung großer Räume in Deutschland. BfN - Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Bd. 63, Bonn 2000.

2.5

Weitere Standardisierungsvorschläge als Ergebnis der Interviews

Im Rahmen der Interviews wurden punktuell weitere konkrete Standardisierungspotenziale genannt, die jedoch nicht weiter vertieft wurden. Dennoch sollen sie genannt werden, da aus gegenwärtiger Sicht nicht auszuschließen ist, dass sie einem weiteren Screeningprozess unterzogen werden könnten. Dazu zählen neben den für einen Naturschutz zu implementierenden Bildungsstandard¹⁰ folgende Optionen:

Begrenzung der technischen Arbeitsbreiten in der Grünlandbewirtschaftung – Viele Tiere (auch die der roten Liste) hätten bei erheblichen Arbeitsbreiten ansonsten keine Möglichkeit, auszuweichen und würden von den Maschinen erfasst werden (Beeinträchtigung einer eventuell wünschenswerten Fauna). Dieser Standard ist besonders im Zusammenhang mit Agrarumweltprogrammen / Grünlandextensivierungsprogrammen zu betrachten.

Ermittlung von regionsspezifischen Standards, wann tatsächlich eine **Erosions- und/oder Verdichtungsgefährdung** von landwirtschaftlich bewirtschafteten Böden gegeben ist. In diesem Kontext könnten entsprechende Standards/Maßnahmen sinnvoll sein. Darunter wären z. B. Vorschriften zu bestimmten Aussaatzeitpunkten und Fruchtarten denkbar (Bodenbedeckung) oder bestimmte technische Ausstattungen, um Drucklasten zu verringern (Terrareifen, Luftdruckregelung).

Diese Punkte wurden jedoch nicht weiter vertieft, da sie zunächst nicht als Ausfluss des Grobscreenings zu betrachten sind und bereits ein sehr spezifisches Anforderungsprofil besitzen, das über das Feinscreening hinausgehen

¹⁰

Vgl. dazu insbesondere van ELSSEN; <http://mars.wiz.uni-kassel.de/foel/> sowie dazugehöriges Interview.

könnte. Darüber hinaus können diese Standardisierungspotenziale ein erhebliches Konfliktpotenzial besitzen, da bei ansonsten gleichbleibenden Prämienzahlungen (z. B. im Rahmen von Agrarumweltprogrammen), die Kosten der Bewirtschaftung erheblich ansteigen können (z. B. aufgrund geringerer Arbeitsbreiten oder hoher Anschaffungskosten für die einzusetzende Technik mit entsprechend höheren Bewirtschaftungskosten für die Landwirte). Insofern werden diese Punkte zunächst nicht in das nachfolgende Ranking in der Zusammenfassung aufgenommen.

3

Zusammenfassung

Aufgrund der enormen Bedeutung der Landwirtschaft für den Naturschutz und den gleichzeitig umfangreichen Fördervolumina im Bereich der Landwirtschaft stellt sich aus der Sicht des Naturschutzes die Frage, inwieweit Naturschutz noch stärker mit und in den Förderprogrammen der Landwirtschaft integriert werden kann. Ziel war es, naturschutzrelevante Standardisierungspotenziale im Handlungsfeld Agrarsubventionen zu analysieren.

Wie andere schrumpfende oder stagnierende Sektoren empfängt auch die Landwirtschaft eine Vielzahl von Förderungen, die insbesondere den Strukturwandel erleichtern sollen. Nicht alle Förderprogramme in der Landwirtschaft – so das Ergebnis des Scopings – sind in einen Kontext mit den Naturschutz zu bringen ist. Förderprogramme aus dem Bereich der Sozialversicherungen oder zur Sicherung des Existenzminimums lassen sich kaum mit Naturschutzleistungen verbinden. Daher konzentriert sich das Forschungsprojekt auf die Agrarsubventionen, die auch eine Verknüpfung mit dem Naturschutz aufweisen können und gleichzeitig die Möglichkeit offenbaren, Standards implementieren zu können.

Standards sind Handlungsanweisungen oder allgemeine Orientierungshilfen von alltäglichen oder rechtlichen Institutionen. Sie besitzen den Charme, Vereinheitlichungen zu schaffen und Transaktionskosten zu senken. Daraus resultiert eine evtl. höhere administrative und politische Durchsetzungschance. Insofern ist es erstrebenswert, einen Suchprozess für Naturschutzstandards zu initiieren, der ein hohes Maß an Konsensfindungs- und Umsetzungspotenzial aufweisen kann und gleichzeitig eine hohe ökologische Effizienz gewährleistet. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen sollte somit höher sein als die Kosten und für alle Beteiligten im Optimalfall eine win-win Situation darstellen. Insofern sind Standards sinnvoll, die einen Fortschritt für den Naturschutz bedeuten aber zunächst nicht zu erheblichen Einkommensverlusten führen. Gleichzeitig sollten durch diese Standards keine erheblichen Mitnahmeeffekte induziert werden und ausreichende Praktikabilität und Wirksamkeit der Naturschutzstandards sichergestellt werden.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien, wurden umfangreiche Befragungen bei Vertretern der Ministerialverwaltung und Wissenschaft sowie bei verschiedenen, insbesondere praxisrelevanten Verbänden durchgeführt. Die daraus erzielten Erkenntnisse bilden die Grundlage des Berichtes. Dabei konnten die Kernbereiche identifiziert werden, die für eine Implementation von Naturschutzstandards eine hohe Eignung versprechen.

Ausgangspunkt des Handlungsfeldes sind die z. T. umfangreichen Förderungen der Europäischen Gemeinschaft (EAGFL) und die der Gemeinschaftsaufgabe des Agrar- und Küstenschutzes (GAK). Sie beinhalten eine Vielzahl an Maßnahmen, die eine hohe Affinität zum Naturschutz aufweisen oder aufweisen können. Die Literaturanalyse und insbesondere die Expertengespräche

haben gezeigt, dass eine Vielzahl von Standardisierungsoptionen bestehen. Allerdings verbleiben nur wenige Bereiche, die auch gleichzeitig dem Anforderungsprofil des Projektes entsprechen. Darüber hinaus haben die z. T. hohen Fördervolumina und die Notwendigkeit einer höheren ökologischen Effizienz einzelner Maßnahmen zu einem erheblichen Einsatz an Forschungsressourcen geführt. D. h., viele Institutionen beschäftigen sich bereits mit dem Problem, den Naturschutz auch in der Landwirtschaft noch stärker und gleichzeitig möglichst konfliktfrei zu integrieren.

Somit verbleibt als Quintessenz der bisherigen Recherchen das folgende Ranking für eine weitere Vorgehensweise im Forschungsprojekt im Rahmen des Handlungsfeldes Agrarsubventionen:

- (1) Naturschutz hat in der Flurbereinigung mittlerweile einen hohen Stellenwert. Neben der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen für Landwirte sind auch Biotopvernetzungen oder Gewässerschutz ein ganz besonderes Anliegen. Damit zukünftig ein nachhaltiges und zukunftsfähiges Wirtschaften dem Schutz der natürlichen Ressourcen noch besser Rechnung getragen werden kann, wird ein **flankierender langfristiger Vertragsnaturschutz** in Abhängigkeit der im Rahmen der Flurbereinigung durchgeführten Maßnahmen sowie eine Evaluierung **der Flurbereinigungsmaßnahmen** als besonders bedeutsam erachtet. Darunter ist insbesondere die Analyse bereits durchgeführter Flurbereinigungen im Hinblick auf die Wirkung für den Naturschutz zu subsumieren. Die daraus erzielten Erkenntnisse sind aus der Sicht des Naturschutzes für zukünftige Flurbereinigungsmaßnahmen nutzbar zu machen. Diese Möglichkeit ist im Rahmen des Handlungsfeldes Agrarsubventionen im Feinscreening als **first best** Standardisierungspotenzial zu determinieren. Die Befragungen und die Auswertung der Literatur hat gezeigt, dass Flurneuordnungen die höchste Umsetzungseffektivität und evtl. auch -effizienz beim Naturschutz aufweisen können.
- (2) Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) schlägt der Bundesregierung vor, unter den Gesichtspunkten der Akzeptanz des Naturschutzes und einer Effektivierung der Agrarumweltprogramme eine nachhaltige Naturschutzpolitik zu betreiben. Dazu zählt neben einer allgemeinen Erhöhung des Fördervolumens für den Naturschutz auch die spezielle Anhebung des Fördervolumens für die Agrarumweltprogramme. In diesem Zusammenhang schlägt der SRU auch eine stärkere leistungs- und ergebnisorientierte Honorierung von Umwelt- und Naturleistungen vor. Ökopunktsysteme und spezielle Bieterverfahren sollen letztlich Mitnahmeeffekte (sog. windfalls) weitgehend ausschließen ohne den Anreizmechanismus zu schmälern. Dieses Instrument kann erheblich dazu beitragen, Fördermöglichkeiten für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen effizienter zu gestalten und die Akzeptanz zu fördern (zumindest nicht einzuschränken). Insofern war auch dieses Gebiet Gegenstand der Befragung. Dabei

hat sich gezeigt, dass entsprechende Bieterverfahren / Ausschreibungen / Auktionen durchaus problembehaftet sind. Mangelnde Eignung bestimmter Naturschutzmaßnahmen (z. B. kleinräumiger Naturschutz) oder hohe Transaktionskosten können ein Hinderungsgrund sein. Dennoch bleiben viele Chancen (gleicher Wirkungsgrad bei geringeren Kosten). Insofern wird dieses Gebiet als **second best** Standardisierungsoption für die weitere Vorgehensweise vorgeschlagen.

- (3) Die **gute fachliche Praxis** bietet in der Landwirtschaft im Rahmen dieses Handlungsfeldes keinen optimalen Standardisierungsansatz, da bundes- oder landesweite Standardisierungen über das BNatSchG hinaus von der Mehrheit der Befragten nicht als sinnvoll angesehen werden. Zumindest wäre das Konfliktpotenzial zu hoch, als das die gute fachliche Praxis für dieses Handlungsfeld maßgeblich sein könnte. Als Ausfluss der bereits laufenden Projekte zu regionalen Standards im Naturschutz, die auch unter der guten fachlichen Praxis subsumiert werden könnten, sind **regionale Aushandlungsprozesse** eventuell als **third best** Standardisierungsoption zu nennen.

Dieses Ranking schließt jedoch nicht aus, dass noch weitere Optionen für eine Standardisierung erstrebenswert sein könnten. Einzelne Ansatzpunkte werden im Abschlussbericht beschrieben (z.B. die Begrenzung technischer Arbeitsbreiten in der Grünlandbewirtschaftung). Allerdings sind mit diesen Optionen vielfach administrativ aufwendige oder konfliktbeladene Rahmenbedingungen verbunden, so dass sie in den Befragungen nicht intensiviert wurden und somit auch nicht Bestandteil des Rankings sind.

4

Literaturverzeichnis

Flurbereinigung

- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten: Fachbeiträge zur Dorferneuerung und Flurneuordnung, Berichte Heft 76/2001, S. 21ff,
- BMVEL: Leitlinien Landentwicklung, Sonderheft Schriftenreihe des BMELF, Reihe B Flurbereinigung
- BMVEL: Flurbereinigung in Europa, Heft 78 des BMELF, Münster 1992
- BMVEL: Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung. Heft 80 der Schriftenreihe des BMELF, Münster 1993.
- Hegele, H.; Schoof, E. und F. Schwantag: Flurbereinigungsgesetz – Kommentar. 7. Aufl., Köln 1997.

Agrarumweltprogramme

- Bergschmidt A, Plankl R (1999) Evaluierung der Agrarumweltprogramme gemäß der Beschlüsse der Agenda 2000. Berichte über Landwirtschaft, 77 (4), S. 570-590.
- Latacz-Lohmann, U.; Hamsvoort, C.P.C.M. van der: Auctions as a Means of Creating a Market for Public Goods in Agriculture, Journal of Agricultural Economics 49/3, S. 334-345.
- Lippert, C.; Ahrens, H. und M. Rittershofer: Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft. In: Agrarwirtschaft 2/49, S. 99-115.
- Lotz, J.: Agrarumweltmaßnahmen unter der Agenda 2000. Ausbildung und Beratung im Agrarbereich, 2001 Jg. 53, S. 267ff.
- Hampicke, U.; Meyer-Aurich, A.; Müller, K. und K.-U. Kachel: Schriftenreihe zur Agrarforschung und Agrarpolitik Bd. 4. Berlin 2000.
- Hofmann, H.; Rauh, R.; Heißenhuber, A. und E. Berg: Umweltleistungen der Landwirtschaft, Konzepte zur Honorierung, Stuttgart 1995.
- Holm-Müller, K.; Stonner, H.; Weiß, J. Möglichkeiten für den Einsatz von Ausschreibungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen in NRW unter Berücksichtigung der Förderbedingungen der VO (EG) 1257/99. Endbericht für das Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherpolitik in Nordrhein-Westfalen.
- Osterburg, B. und H. Nieberg (Hrsg.): Agrarumweltmaßnahmen – Konzepte, Entwicklung, künftige Ausgestaltung. Tagungsband FAL Braunschweig 2001.

Stratmann, U. und B. Osterburg: Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union. In: Agrarwirtschaft 5/2002, S. 259-279.

Gute fachliche Praxis

Knickel, K; Janssen, B., Schramek, J. und K. Käppel: Naturschutz und Landwirtschaft: Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“. Heft 41 der angewandten Landschaftsökologie, Bundesamt für Naturschutz, 2001.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Brüssel 2002.

Plachter, H.; Bernotat, D.; Müssner, R. und U. Riecken: Entwicklung und Festlegung von Methodenstandards im Naturschutz. BfN - Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz Heft 70, Bonn 2002.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 2002, Drucksache des Deutschen Bundestages, 14/8792.

Ssymank, A. (Hrsg.): Vorrangflächen, Schutzgebietssysteme und naturschutzfachliche Bewertung großer Räume in Deutschland. BfN - Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Bd. 63, Bonn 2000.

5 Anhang

Anhang 1: Leistungen ohne Konnex zum Naturschutz – Nicht für den weiteren Screeningverlauf geeignet

Art	Höhe in €	Ziel	Nicht geeignet weil:
Landabgaberente	85 Mio, fallend	Strukturwandel	Altlast und weder Antagonist noch Förderer des Naturschutzes
Förderung der Einstellung	170 Mio, fallend	Strukturwandel	Altlast, weder Antagonist noch Förderer des Naturschutzes
Verwaltungskosten Banken	2,2 Mio	Vergütung Verwaltungsaufw.	Keine Ansatzstelle, geringes Volumen und weder Antagonist noch Förderer des Naturschutzes
Anpassungshilfe für ältere Idw. Arbeitnehmer	Ca. 6 Mio.	Bei Arbeitsplatzverlust	Kein Ansatzpunkt, geringes Volumen und weder Antagonist noch Förderer des Naturschutzes
Umstellung Jungldw.	Ca. 0,2	Einkommenssicherung	Geringe Summe, kein Ansatzpunkt und weder Antagonist noch Förderer des Naturschutzes
Agrarsozialpolitik			
Krankenversicherung	1,1 Mrd.	Strukturwandel	Kaum Betriebsleiter, Altenteil und weder Antagonist noch Förderer des Naturschutzes
§§ 14, 14a EStG	150 Mio weiter fallend		Keine Ansatzpunkte, sukzessiv auslaufend und weder Antagonist noch Förderer des Naturschutzes

Quelle: Agrarbericht, Finanzbericht und Subventionsbericht der Bundesregierung, EU, Statistische Jahrbücher BMVEL, Statistisches Bundesamt

Anhang 2: Leistungen mit einem potenziellen Konnex zum Naturschutz

Art	Höhe in €	Ziel	Bezug zum Naturschutz
Agrarsozialpolitik			
Unfallversicherung	Ca. 250 Mio (tendenziell fallend)	Wettbewerbskraft	Nein
Alterssicherung	2,1 Mrd.	Strukturwandel	Nein
Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	107 Mio	Absatzsicherung Agraralkohol	Ja
GAK			
Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	Ca. 3 Mio	GAK	Ja, aber geringes Volumen
Flurbereinigung	Ca. 100 Mio	GAK	Ja
Einzelbetriebliche Förderung	Ca. 200 Mio	GAK	Evtl., aber eher Tierschutz – indirekt über ökolog. Landbau
Ausgleichszulage in Berggebieten	Ca. 130 Mio	GAK, Verbesserung der Ertragslage der Ldw.	Evtl.
Rationalisierungsmaßnahmen	Ca. 13 Mio	GAK, Verbesserung der Ertragslage der Ldw.	Nein
Wirtschaftswegebau	Ca. 5 Mio	GAK, Verbesserung ländliches Wegenetz	Evtl. aber geringes Volumen

Art	Höhe in €	Ziel	
Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur	Ca. 30 Mio	GAK, Verbesserung der Ertragslage der Ldw	Evtl., aber marktwirtschaftl. Instrumente fördern Naturschutz
Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft	Ca. 30 Mio	GAK, flankierende Maßnahmen	Evtl., aber marktwirtschaftl. Instrumente fördern Naturschutz
EAGFL – Originäre EU-Gelder			
Ackerkulturen	3,7 Mrd.		Ja
Milcherzeugnisse	250 Mio.		Evtl.
Rindfleisch	423 Mio.		Evtl.
Schafffleisch	43 Mio.		Evtl.
Wein	30 Mio.		Ja
Ländliche Entwicklung (in Zukunft mehr)	680 Mio.		Ja
Steuermindereinnahmen			
§ 13a EstG	20 Mio (m. E. unterschätzt)	Vereinfachung der Gewinnermittlung	Nein
Gasölbeihilfe, in Zukunft Agrardiesel	Ca. 300 Mio (steigend) bis auf 350 Mio bis 2003	Wettbewerbskraft	Evtl., aber mehr Umweltschutz
Kfz-Steuer	87 Mio	Geringere Benutzung öffentl. Straßen	Evtl., aber mehr Umweltschutz

Summe insgesamt ca. 8,5 Mrd. □

Quelle: Agrarbericht, Finanzbericht und Subventionsbericht der Bundesregierung, EU, Statistische Jahrbücher BMVEL, Statistisches Bundesamt, Bundesverband der Berufsgenossenschaften

Anhang 3: Länderspezifische Ausgaben für Agrarumweltprogramme in einer Synopse für die Jahre 1998 und 1999

Bundesland	1998		1999	
	Fläche in ha	Mittel in Mio. €	Fläche in ha	Mittel in Mio. €
BW	796.440	80,00	781.770	79,20
BY	2.262.601	195,80	2.086.665	277,91
BE	273	0,03	179	0,03
BB	356.480	0,54	374.312	45,58
HB	1.641	0,26	1.647	0,30
HH	4.678	0,91	4.461	1,10
HE	140.761	20,89	141.026	20,33
MV	132.267	18,39	136.819	22,97
NI	77.648	10,38	32.074	11,73
NW	78.390	8,62	93.827	12,46
RP	76.551	16,44	86.881	21,09
SL	27.718	3,18	30.547	2,40
SN	648.814	51,91	598.085	54,69
ST	155.458	8,09	151.557	23,94
SH	25.792	4,37	25.424	3,48
TH	200.930	36,22	200.117	34,81
Deutschland	4.986.442	456,03	4.745.391	612,02*

Quelle: Angaben von Bund und Länder

Anhang 4

Wirksamkeitsprofil „Flurneuordnung“	
1	<p>Standardisierungsansatz: Flankierender Vertragsnaturschutz nach Flurneuordnungen (evtl. gleichzeitige Evaluierung der Flurneuordnung)</p> <p>Was kann Standardisierung hier leisten? Was kann sie nicht leisten? Hohe Umsetzungseffektivität der Flurneuordnung nachhaltig gewährleisten und damit auch die z. T. hohen Kosten legitimieren.</p>
2	<p>Akteure: Landwirtschaft, Verwaltung, Naturschutz (amtlich und ehrenamtlich)</p> <p>Vorarbeiten: BMVEL: Leitlinien Landentwicklung, Sonderheft Schriftenreihe des BMELF, Reihe B Flurbereinigung BMVEL: Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung. Heft 80 der Schriftenreihe des BMELF, Münster 1993.</p> <p>Praktikabilität: Hoch</p>
3	<p>Konsensfähigkeit: Mittel - Hoch</p> <p>Erwarteter Nutzen für den Naturschutz:.. Hoch</p> <p>Erwarteter Aufwand: Gering</p> <p>Verhältnis: +</p>
4	<p>Übertragbar: ja evtl.; auf: Evtl. Forstwirtschaft</p> <p>Begründung:</p>

Legende: 1. Leistungsfähigkeit der Standardisierungsoption, 2. Voraussetzungen, 3. Verhältnis Nutzen/Aufwand, 4. Übertragbarkeit, Ergebnis zu 3.: ++ sehr gut, + gut, o mittel, - ungünstig, -- sehr ungünstig.

6 Nachspann

Dr. Enno Bahrs, Institut für Agrarökonomie, Göttingen

Im Rahmen des Gesamtprojektes übernahm Dr. Enno Bahrs den Untersuchungsbereich Landwirtschaft. Dabei waren die staatlichen Zahlungen an die Landwirtschaft im Hinblick auf die Nutzung für Naturschutzstandards zu evaluieren. Dazu zählen u.a. Direktzahlungen aus dem europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft (EAGFL) oder aus der nationalen Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

Gegenwärtig erfolgen bereits viele staatliche Zahlungen, die mit Naturschutzmaßnahmen verknüpft sind. Dazu zählen z. B. einzelne Bereiche der länderspezifischen Agrarumweltprogramme. Dies kann ausgebaut oder modifiziert werden. Darüber hinaus besteht in Zukunft die Möglichkeit, durch Cross Compliance eine noch höhere Naturschutzeffizienz zu gewährleisten, d. h. EU-Direktzahlungen werden obligatorisch mit Naturschutzaufgaben verbunden.

Das Grobscreening der an die Landwirtschaft gewährten staatlichen Zahlungen hat gezeigt, dass die folgenden Ansatzstellen ein hohes Aktivierungspotenzial im Rahmen des Projektes aufweisen können:

- Anlage oder Erhaltung geschützter, schutzwürdiger und besonders gefährdeter Biotoptypen
- Bodenschonender Anbau
- Emissionsbegrenzung, Boden- und Gewässerschutz

Damit für alle beteiligten Akteure ein hohes Konsens- und Umsetzungsniveau gewährleistet werden kann, sollten die auszuwählenden Naturschutzstandards das Ziel verfolgen, die natürlichen Produktionsgrundlagen zu erhalten, eine nachteilige Veränderung der Ertragsfähigkeit der Böden und Bodenbiologie zu vermeiden sowie aquatische Ökosysteme vor Schadstoffen zu schützen.