

Gelingt die Förderung der Vielfalt

Kooperationen zwischen Landwirten und Naturschutz fördern

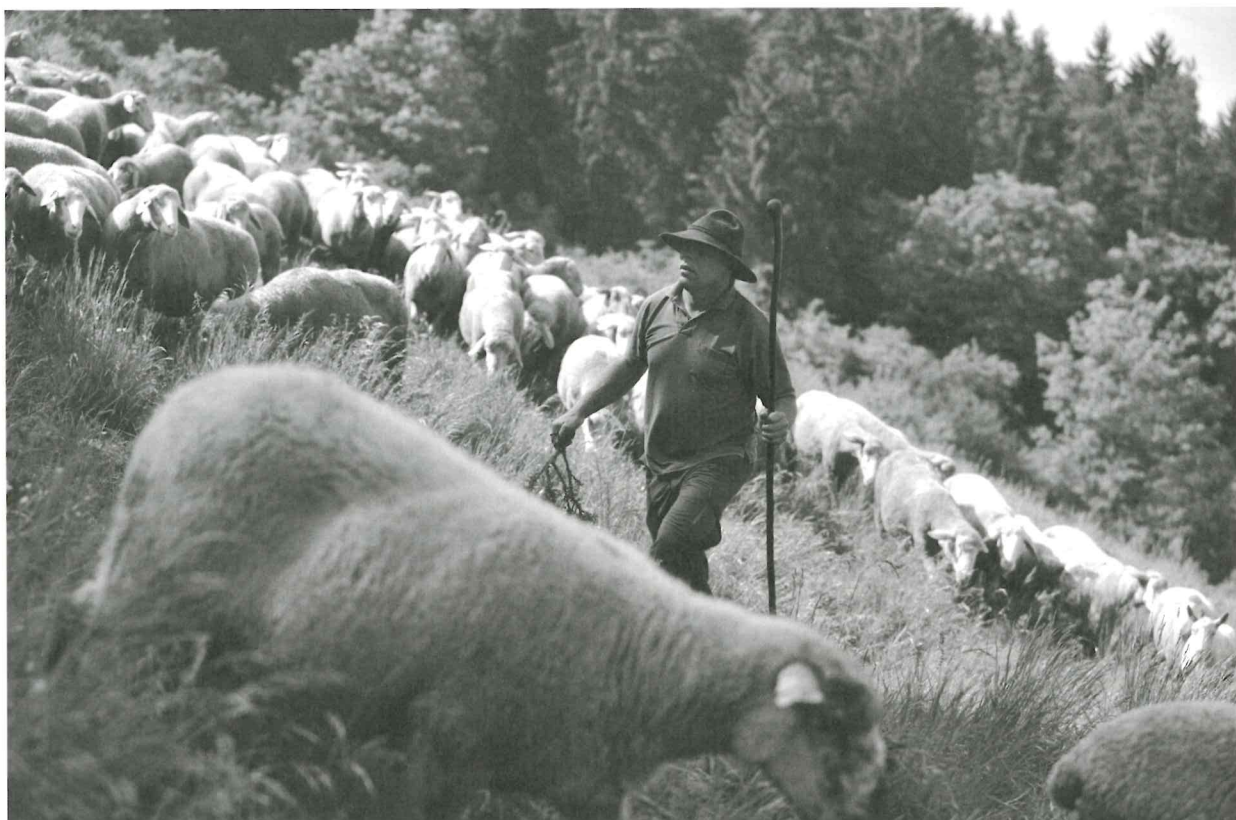
20

SRL

SCHWERPUNKT · PLANERIN 1_14

Landwirtschaft und Naturschutz – ein dauerhafter Konflikt? Verfolgt man die Diskussionen über die Neuausrichtung der Agrarpolitik im Zuge der Agrarreform, so kann man dies befürchten. Die Landwirtschaft gilt in den Augen vieler Naturschützer als Hauptursache für den Rückgang vieler Arten. Der Naturschutz gilt im Gegenzug bei Landwirten oft als realitätsfremd und kompromisslos. Doch es wird zwischen den Parteien nicht nur um Inhalte gestritten, es geht auch um Geld. Naturschützer bemängeln, dass der Steuerzahler naturschädigende Landbewirtschaftung immer noch hoch subventioniert. Bei sinkenden Agrarbudgets stößt dagegen eine Umverteilung der Gelder für mehr Naturschutz und eine bessere Landschaftspflege auf Widerstand.

führen Unternehmen, d. h. sie müssen Naturschutzmaßnahmen auch immer wirtschaftlich betrachten. Betriebe, die Kulturlandschaftspflege betreiben, sind überdurchschnittlich von öffentlichen Fördergeldern abhängig. Oft stammt nur ein Viertel ihres Einkommens aus der klassischen Produktion. Die Akzeptanz des Naturschutzes hängt deshalb in hohem Maße von den finanziellen Rahmenbedingungen ab. Aber Landwirte können natürlich auch vom Naturschutz profitieren: 75 % der über die EU geförderten Naturschutzgelder fließen direkt an landwirtschaftliche Betriebe, so eine Erhebung des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL) unter seinen Landschaftspflegeverbänden (Metzner 2013). Also keine Konfrontation, sondern Kooperation!



Kein Naturschutz ohne Tierhaltung: Die Betriebe brauchen eine bessere finanzielle Unterstützung (Fotos: Peter Roggenthin)

Kooperation statt Konfrontation

Bei allen vermeintlichen Differenzen muss klargestellt werden: Naturschutz in europäischen Kulturlandschaften ist ohne Landwirte nicht möglich. Auch in Deutschland sind die Landwirte die wichtigsten Partner bzw. „Kunden“ des Naturschutzes. Sie sind oft nicht nur Flächeneigentümer, sondern verfügen auch über wichtiges Know-how in der Bewirtschaftung und Tierhaltung. Für die Abwicklung von Naturschutz und Landschaftspflege bedarf es mittlerweile hochprofessioneller Arbeitsweisen, die oft von spezialisierten Betrieben ausgeführt werden (DVL 2013). Landwirte

Landschaftspflegeverbände sind das Ergebnis solcher Kooperationen. Es sind Organisationen, die sich gleichberechtigt aus Landwirtschaft, Naturschutz und Kommunen zusammensetzen. Deutschlandweit arbeiten 155 Landschaftspflegeverbände mit ca. 10.000 Landwirten zusammen. Auch 2.000 Gemeinden, Landkreise und Städte sowie 1.200 Vereine sind wichtige Teile dieser Zusammenschlüsse. Sie stehen für eine professionelle Umsetzung von Naturschutz und Landschaftspflege in der Kulturlandschaft. Landschaftspflegeverbände und DVL arbeiten deshalb auch an der Schnittstelle von Verwaltung, Politik und unterschiedlichen Inter-

essenvertretern zur Verbesserung der Förderbedingungen. Wie wird eigentlich Naturschutz gefördert?

Naturschutz Teil der Agrarpolitik

Naturschutz ist in Europa eine sogenannte Querschnittsaufgabe, d. h. er sollte in allen Politikbereichen berücksichtigt werden. Nachdem die Existenz vieler Tier- und Pflanzenarten jedoch von der Art und Weise der Landbewirtschaftung abhängt, ist Naturschutzförderung in hohem Maße Teil der Agrarförderung. Über die Sinnhaftigkeit dieses Zusammenspiels gibt es auch in der Politik und in der Verwaltung unterschiedliche Meinungen. Naturschutz in der Feldflur verkörpert in den Augen vieler Agrarpolitiker eine rückwärtsgewandte, weil extensive Nutzung. Und diese passt offensichtlich nicht zum Selbstverständnis einer „modernen“ Landwirtschaft mit Hightech-Maschinen und Produktion für den Weltmarkt. Den Stellenwert des Naturschutzes in der Agrarförderung zu erhöhen ist mühsam, aber umso dringlicher. Die Gründe liegen auf der Hand: Hauptargumente für besseren Schutz der Biodiversität sind die dramatisch negativen Entwicklungen vieler Arten während der letzten 30 Jahre in der Agrarflur und auf Grünland.

Große Defizite im Naturschutz

Besonders der Rückgang unserer Feldvogelpopulationen um ca. 50 % lässt aufhorchen. Auch das Bienensterben alarmiert, da durch den Wegfall der Bestäubungsleistung ein enormer wirtschaftlicher Schaden zu befürchten ist. Und nicht nur in der „Normallandschaft“ gibt es Probleme. Keines unserer Bundesländer ist augenblicklich in der Lage, die Anforderungen der EU in Natura 2000-Gebieten, dem europäischen Schutzgebietssystem, zu erfüllen. Besonders im Schutz und in der Entwicklung der Lebensraumtypen auf Grünland gibt es massive Defizite.

Ab 2015 steht eine neue EU-Förderphase mit einigen veränderten Rahmenbedingungen an. Die Agrarförderung wird dabei wie bisher in zwei sogenannte Säulen unterteilt, in die Direktzahlungen pro Hektar (1. Säule) und die Ländliche Entwicklung (2. Säule).

Neue Rahmenbedingungen für den Naturschutz

Die Förderung nach der 1. Säule macht ca. 90 % der Agrarfördergelder aus und wird zu 100 % über den EU-Haushalt finanziert. Die Auszahlung dieser Steuergelder an die Landwirte wird nun, das ist neu, an zusätzliche Umweltleistungen gebunden. Diese werden mit dem Schlagwort „Greening“ bezeichnet. Das Greening gibt Vorgaben zum Erhalt von Grünland, zur Anwendung einer Fruchtfolge sowie zum Schutz der Biodiversität in der Feldflur. Für die Sicherung der Biodiversität ist die Einrichtung von Ökologischen Vorrangflächen (5 % der Ackerflächen) vorgesehen. Immer noch ist aber heftig umstritten, welche Maßnahmen konkret auf diesen Flächen umgesetzt werden können bzw. ob 5 % „Grüne Infrastruktur“ für den Artenschutz in der Agrarflur genügen. Fest steht, dass die Flächen weiterhin bewirtschaftet werden können, also nicht aus der landwirtschaftlichen Produktion genommen werden müssen. Dies soll jedoch soweit gehen, dass auch der Anbau von Zwischenfrüchten oder von Leguminosen auf diesen Flächen erlaubt

werden soll. Wirklich positive Auswirkungen auf die Artenvielfalt in der Feldflur durch Vorrangflächen sind in diesen Fällen eher weniger zu erwarten.

Eine weitere für den Naturschutz wichtige Diskussion wird in der 1. Säule geführt. Es geht um die Integration von extensiv bewirtschafteten Naturschutzflächen in das System. Bisher ist es nicht selbstverständlich, dass beweidete Mager- oder Trockenrasen, Heideflächen, Almen oder Feuchtwiesen mit Binsen und Seggen als „landwirtschaftliche Flächen“ gelten und in den Genuss von Direktzahlungen nach der 1. Säule kommen. Besonders die Bewirtschaftung vieler geschützter Grünlandtypen in Natura-2000-Gebieten hängt aber von diesen Zahlungen pro Hektar ab. Allein in Deutschland sind 20 Lebensraumtypen zum Erhalt ihres Zustands mehr oder weniger von der Beweidung, also der landwirtschaftlichen Nutzung, abhängig – dies entspricht ca. 6 % des Grünlands in Deutschland (Jedicke/Metzner 2012). Die neuen Verordnungen bieten jetzt die Möglichkeit, Naturschutzgrünland in die Förderung zu integrieren. Wie diese Möglichkeiten in Deutschland umgesetzt werden, hängt allerdings auch in hohem Maße von Bund und Bundesländern ab.



Naturschutz bedarf oft speziell angepasster Technik

ELER zentral für den Naturschutz

Der Europäische Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des Ländlichen Raumes (ELER) oder gemein als „2. Säule“ bezeichnet ist für die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen von zentraler Bedeutung. Der ELER wird auf Ebene der Bundesländer entwickelt („programmiert“) und musste bisher mit Landes- und Bundesmitteln kofinanziert werden. Um Kürzungen im ELER auszugleichen, werden in Deutschland nun 4,5 % der 1. Säule in die 2. Säule umgeschichtet. Diese Fördergelder müssen nicht von Mitgliedsstaaten kofinanziert werden. Klassische Förderinhalte der Ländlichen Entwicklung sind zum Beispiel die Agrarumweltmaßnahmen, Investitionsförderung, Leader, Dorferneuerung – aber auch der Naturschutz im Speziellen.

Der Naturschutz nutzt die Möglichkeit, über Agrarumweltmaßnahmen sogenannte „dunkelgrüne“ Maßnahmen zu fördern. Dies sind Programme, die stark auf bestimmte Artenschutzziele ausgerichtet sind. Beispiel hierfür ist in vielen Bundesländern der Vertragsnaturschutz. Landwirte können freiwillig auf Flächen Bewirtschaftungsverträge zum Beispiel zum Ackerwildkrautschutz, zum Wiesenbrüterschutz oder zur Pflege von Orchideenstandorten abschließen und bekommen eine Entschädigung. Die Methode des

freiwilligen Naturschutzes gilt als Königsweg, da die Akzeptanz unter den Nutzern meist hoch ist. Die notwendigen Maßnahmen, wie zum Beispiel kleinteilige, zeitlich und räumlich versetzte Wiesennutzung oder die Mahd von innen nach außen zum Wiesenbrüterschutz, basieren auf komplizierten Vorgaben und lassen sich leider nicht leicht kontrollieren. Naturschutzanforderungen und Verwaltungsvorgaben sind deshalb oft schwer zu vereinbaren.

Neben flächenbezogenen Fördermaßnahmen, wie dem Vertragsnaturschutz, bedarf es im modernen Naturschutz noch weiterer Inhalte, die auch künftig gefördert werden können. Diese Maßnahmen werden gemeinhin als „investive Naturschutzmaßnahmen“ bezeichnet und werden in den Bundesländern über eigene Landschaftspflegegerichte oder über Projektförderung angeboten. Darunter fallen zum Beispiel Maßnahmen zur Freistellung von Magerrasen, Wiedervernässung, Renaturierung von Gewässern, Finanzierung von Weideeinrichtungen (z. B. Zäunung, Tränken) oder Pflanzungen (z. B. Hecken, Obstbäume). Weiterhin bedarf es der Förderung von Planungen (z. B. Natura-2000-Managementplanung, Weidekonzepte) und Monitoring sowie von Öffentlichkeitsarbeit. Von zentraler Bedeutung für



Naturschutzberatung von Landwirten wird immer bedeutender

den Erfolg dieser Maßnahmen ist die Förderung des Managements und der Beratung. Behörden können die oft aufwendige Organisation; d. h. Abstimmung und Beratung der Kommunen und Landwirte, die finanzielle Abwicklung der Maßnahmen sowie Betreuung der Maßnahmenumsetzung nicht mehr leisten. Organisationen, wie Landschaftspflegeverbände, die diese Aufgaben übernehmen, können auch künftig im Rahmen des ELER gefördert werden.

Förderpraxis von Verwaltung bestimmt

Die Praxis im Naturschutz kann sehr genau beschrieben werden, welche Maßnahmen sinnvoll, effektiv und zielführend sind. Die gängige Förderpraxis in EU, Bund und Ländern folgt leider oft nicht diesen fachlichen Kriterien. Sie orientiert sich primär nicht an den Herausforderungen und Zielen des Naturschutzes. Hauptkriterium ist und bleibt die Finanzierbarkeit, d. h. sie orientiert sich an der Verfügbarkeit öffentlicher Gelder. Ist Geld vorhanden, werden die Naturschutzmaßnahmen vor allem nach Verwaltungsaufwand und Kontrollierbarkeit gewichtet – ein Missbrauch der Steuergelder muss schließlich ausgeschlossen werden. Will man Programme etablieren und weiterentwickeln, muss deshalb immer die Perspektive der Verwaltung berücksichtigt werden. Gu-

te Maßnahmen im Sinne der Verwaltung sind einfach und kontrollierbar. Dies widerspricht oft dem Naturschutz, der komplex ist und auf die Bedürfnisse bestimmter Arten abgestimmt werden muss. So werden nicht grundsätzlich alle vonseiten der EU angebotenen Förderinhalte in der Bundesländern umgesetzt. Konsequenz: Die angebotenen Fördermaßnahmen entsprechen oft nicht den Ansprüchen und Erfordernissen bedrohter Arten. Dies deutet sich auch für die neuen Förderprogramme für 2014 bis 2020 an.

Mehr Beratung allein genügt nicht

Ein positiver Aspekt ist aber festzustellen. Beratung im Naturschutz soll künftig ein wichtiger Förderschwerpunkt sein. Wenn wir den Schutz der Biodiversität in der Agrarflur ernst nehmen, müssen wir die Schnittmenge von Naturschutz, Landwirtschaft, aber auch mit der Verwaltung vergrößern. Das heißt, dass wir trotz Nutzungsdruck und Intensivierung die bestehenden Potenziale der Betriebe ausschöpfen und optimieren müssen. Schlüsselement hierfür ist – neben dem Ausbau der Förderung – vor allem die intensive Beratung der Landwirte. Denn eine herausragende Erfahrung in der bisherigen Praxis der Landschaftspflegeverbände ist: Landwirte sind Naturschutzmaßnahmen gegenüber in vielen Fällen offen, wenn sie sich in ihren Produktionsablauf und in ihre Betriebsstrukturen integrieren lassen. Sie brauchen aber dafür Hinweise und Tipps.

Auch in Schwerpunktgebieten des Naturschutzes ist Beratung zu mehr Biodiversität und Förderprogrammen unentbehrlich. Für unsere artenreichen Grünlandgebiete – oft Natura-2000-Gebiete auf Grenzertragsstandorten – genügt dies nicht mehr. Seit Jahren geben besonders viele dieser Bewirtschafter auf. Sie sind besonders oft in Mittelgebirgslandschaften ansässig, in denen eine Intensivierung nicht möglich ist, weil produktive Flächen rar sind. Hier bedarf es weiterer Strategien, um gezielt tierhaltende Betriebe wie Schäferei- oder Mutterkuhbetriebe zum Zweck des Landschaftserhalts zu fördern, zu etablieren und auszubauen. Für diese Aufgabe müssen den Landwirten langfristige Perspektiven in der Landschaftspflege angeboten werden, da hierbei meist große Investitionen in eine Spezialisierung erforderlich sind, z. B. Stallbau, Zäunungen, Tiere. Die bisherige Förderpolitik, die sich an zweijährigen Haushaltsperioden, an fünfjährigen Agrarumweltmaßnahmen und an der Entschädigung von Ertragsausfällen orientiert, ist hierfür nicht geeignet. Die Agrarpolitik bietet der Praxis für diese Herausforderung augenblicklich keine geeigneten Instrumente an!

Jürgen Metzner, Dr., Dipl.-Biologe, Geschäftsführer des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL), metzner@lpv.de

Quellen

- Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (2013):** Leidenschaft Landschaft; sieben bayerische Landwirte der Zukunft; Broschüre, 31 Seiten.
- Jedicke, Eckard; Metzner, Jürgen (2012):** Zahlungen der 1. Säule auf Extensivweiden und ihre Relevanz für den Naturschutz – Analyse und Vorschläge zur Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 44 (5), S. 133–141
- Metzner, Jürgen (2013):** Landschaftspflegeverbände – Markenzeichen des kooperativen Naturschutzes in Deutschland; Strukturen, Arbeitsweise, Potenzial, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 45 (10/11), S. 299–305