



Foto: Roggenthin

# Gemeinsam könnte es besser laufen

Die wichtigsten Partner des Naturschutzes sind die Bauern. Oft hindert sie allein eine schwierige Bürokratie, sich stärker zu engagieren. Gemeinsam sollte es besser gehen. Jürgen Metzner zeigt, was wir uns vom niederländischen Kollektiv-Modell anschauen können.

Seit Jahren werden die Förderprogramme der Bundesländer an neue Herausforderungen angepasst. Im Bereich Naturschutz ist der Erfolg leider mäßig – ob beim Schutz unserer heimischen Insekten, dem Erhalt von artenreichem Grünland oder generell bei Artenschutz in der Agrarlandschaft. Besonders die Schnittstelle zur Landbewirtschaftung ist problembehaftet. Dabei ist die mangelnde Mitteleistung bzw. die Honorierung der Landwirte nur eine Seite der Medaille (Landwirtinnen fühlen sich bitte ebenso

angesprochen). Die andere heißt »Verwaltungsaufgaben«. Deren starre Rahmenbedingungen und Kontrollbestimmungen sind oft Gift für einen effektiven Naturschutz.

**Effektiver Naturschutz ist nämlich kompliziert.** Nehmen wir an, wir kümmern uns um den Großen Brachvogel. Brachvögel sind Wiesenbrüter, Charaktervögel vieler Auenlandschaften und mittlerweile sehr selten. Wo Brachvögel brüten, dürfen die Wiesen nicht zu früh gemäht werden.

Das Gelände sollte bis weit ins Frühjahr hinein feucht sein, da die Vögel mit ihrem langen Schnabel im Boden nach Würmern und Insekten stochern. Die Brachvogelküken sind Nestflüchter und brauchen in den Wiesen Deckung. In zu dichtem Gras, also zum Beispiel in wüchsigem Wirtschaftsgrünland, können sie sich nicht bewegen und verhungern schnell. Extensive Bewirtschaftung, nasse Senken, spezielles Mahdregime – das alles ist kompliziert, lässt sich aber zusammen mit einem aufgeschlossenen Landwirt managen! Wäre

da nicht eine Einschränkung: Brachvögel nutzen ein Revier von 10 bis 70 Hektar. Schnell wird klar, dass hier eine Zusammenarbeit mehrerer Betriebe erforderlich ist.

Der Brachvogel ist nur ein Beispiel und die Herausforderung längst erkannt: Viele Themen zum Schutz der Biodiversität und beim Klimaschutz müssen überbetrieblich angepackt werden. Angefangen von der Errichtung eines zusammenhängenden Netzes an Biotopen bis hin zur Wiedervernäsung ganzer Moorlandschaften. Doch wie kann das in Deutschland mit seiner Vielzahl an unterschiedlichen Förderprogrammen überzeugend umgesetzt werden?

**Inspiration kommt aus den Niederlanden.** Dort wird ab 2016 sehr konsequent das Fördersystem umgebaut. Die Fundamente für die Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen bilden 40 sogenannte Kollektive. Eine »kollektive« Umsetzung bedeutet, dass Konzeption, Planung, Flächenverteilung, Antragstellung und Abwicklung durch überbetriebliche Zusammenschlüsse erfolgen (z. B. von landwirtschaftlichen Betrieben, Vereinen, Verbänden, Kommunen und anderen Landbewirtschaftern). Diese sind dann anstelle der einzelnen Betriebe Vertragspartner der Verwaltung.

Die Aufgaben der Kollektive umfassen die organisatorische und fachliche Begleitung der Akteure, die Verwaltung und Koordinierung der Maßnahmen sowie die EU-gerechte Dokumentation. Der Schutz von Wiesenbrütern ist dabei eine zentrale

Aufgabe. Innerhalb der Kollektive wird die Umsetzung der Maßnahmen (z. B. Auswahl der Flächen) in Eigenregie organisiert. Dies basiert auf regionalen naturschutzfachlichen Erfordernissen und Planungen in enger Zusammenarbeit mit den für den Naturschutz zuständigen Behörden. Jedes Kollektiv ist verantwortlich für die Zielerreichung und liefert die entsprechenden Informationen an die Verwaltung. Die angestrebten Verbesserun-



## Effektiver Naturschutz erfordert überbetriebliche Zusammenarbeit.

*Dr. Jürgen Metzner, Deutscher Verband für Landschaftspflege*

gen basieren im Wesentlichen auf mehr Effektivität und mehr Effizienz – übersetzt heißt das: nicht nur die richtigen Dinge tun, sondern auch die Dinge richtig und am richtigen Ort tun. Weitere Aufgaben sind die Weiterbildung von Landwirten und die bessere Einbeziehung lokalen Know-hows.

**Die Zahlen klingen beeindruckend:** Musste die Verwaltung davor 13 500 Förderanträge einzelner Betriebe für Agrar-

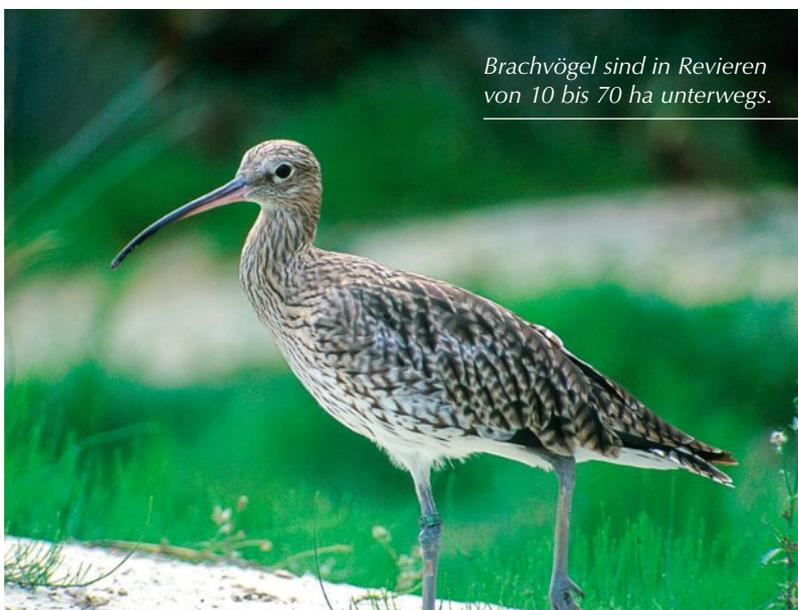
umweltmaßnahmen bearbeiten, so sind es jetzt nur noch 40 Anträge der Kollektive, flächendeckend für die gesamte Niederlande. Diese regeln alles Weitere wie Bezahlung, Monitoring und Leistungsnachweise im Innenverhältnis. Ein einzelner Betrieb kann selbst keinen Antrag stellen. Ist das auch für Deutschland das Modell der Zukunft?

In Deutschland haben die Bundesländer in Naturschutzfragen die Entscheidungs-

hoheit. 13 Bundesländer haben eigene Förderprogramme in der laufenden Programmplanungsperiode der EU aufgelegt, alle kofinanziert über die zweite Säule der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) und oft auch über die Gemeinschaftsaufgabe Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). In Deutschland werden laut Umweltbundesamt augenblicklich 359 einzelne Förderprogramme im Agrarumwelt- und Klimabereich angeboten – im Vergleich zu den Niederlanden eine unglaublich komplexe Förderlandschaft. Diese Förderprogramme haben sich über Jahre an den speziellen Bedarf in den sehr unterschiedlichen Kulturlandschaften angepasst, sie haben sich an Agrarstrukturen und Artenausstattung ausgerichtet. Ein solches System lässt sich nicht schnell ändern, sondern nur gezielt entwickeln. Die Niederlande geben besonders eine Richtung vor: Bottom up! Das heißt, Verantwortung in die Regionen zu geben und damit durch mehr Flexibilität, bessere Bezahlung und vertrauensvolle Zusammenarbeit die Betriebe für mehr Naturschutz zu motivieren.

**Impulse in Deutschland können die Landschaftspflegeverbände setzen.** Sie sind regional verankert und haben als erste die Kooperation von Landwirtschaft und Naturschutz nicht nur gelebt, sondern auch institutionalisiert. Die 175 Land-

Foto: DV/L



*Brachvögel sind in Revieren von 10 bis 70 ha unterwegs.*

schaftspflegeverbände (sie heißen auch Landschaftserhaltungsverbände, Biologische Stationen oder Lokale Aktionen) sind rechtlich selbstständige Zusammenschlüsse von Landwirten, Naturschützern und Kommunen, die sich gemeinsam für den ländlichen Raum und den Erhalt von artenreichen Kulturlandschaften einsetzen.

Die drei Gruppen wirken innerhalb der Landschaftspflegeverbände gleichberechtigt und freiwillig zusammen. Der Vorstand ist mit jeweils der gleichen Zahl an Personen aus den drei Bereichen zusammengesetzt. Diese Parität sorgt für eine breite gesellschaftliche Akzeptanz in den Regionen, da die praktische Arbeit der Verbände von der Kooperation dieser Gruppen getragen wird. Viele Landschaftspflegeverbände in Deutschland arbeiten seit Jahrzehnten vor Ort und haben bei der Umsetzung von Fördermaßnahmen mit Landwirten vielschichtige Erfahrungen und ein hervorragendes Know-how in der

gemeinsamen Umsetzung der Maßnahmen. Wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit ist die Professionalität. Landschaftspflegeverbände beschäftigen Fachpersonal, welches auf das Zusammenspiel von Landwirtschaft, Naturschutz und Fördersystem geschult ist und hohe naturschutzfachliche Kompetenz sowie landwirtschaftlichen Sachverstand aufweist. Das alles hat sehr viel Ähnlichkeit mit den Kollektiven in den Niederlanden.

**Ob die Landschaftspflegeverbände das niederländische Modell aber 1:1 umsetzen wollen oder können?** Das erscheint fraglich. Von Bedeutung wird sein, wie die Sanktionierung von Förderverstößen (Cross Compliance-Verstöße) erfolgt, die gleichermaßen gegen die Landschaftspflegeverbände wie auch gegen den einzelnen Betrieb wirken. Und auch förderrechtlich ist der Anpassungsbedarf zu ermitteln und die notwendigen Regeln

*Eins zu eins lässt sich das Modell der Niederlande nicht übertragen. Aber es bietet Anregungen.*



gen in geltendes Recht zu überführen. Ein aktueller Bericht im Auftrag der Amtschefs der Agrarministerien der Bundesländer zur »kollektiven Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen« nennt weitere Themen: »Dabei handelt es sich u. a. um Themenkomplexe aus dem Bereich

## Vier Varianten, die zu prüfen sind

**Deutschland ist nicht gleich die Niederlande. Fördermodelle von Kooperativen müssen an hiesige Bedingungen angepasst werden, wenn sie funktionieren sollen.**

Die Landschaftspflegeverbände wollen vor allem folgende vier Umsetzungsvarianten prüfen und bewerten:

**1 Wir stimmen nur unsere Naturschutzziele im Kollektiv ab, die Förderanträge laufen aber betriebsindividuell.** Dies ist in Deutschland bereits heute ein wichtiges und gängiges Modell. Förderprogramme, wie Vertragsnaturschutz- oder Landschaftspflegeprogramme, aber auch Kompensationsmaßnahmen sind auf spezielle Kulissen mit überbetrieblichen Naturschutzplänen ausgerichtet. Gute Beispiele gibt es bereits in der Natura 2000-Umsetzung (z. B. zum Wiesenbrüterschutz) oder in der Produktionsintegrierten Kompensation (PIK), wo Landschaftspflegeverbände naturschutzfachliche Beratung zum Schutz von Kiebitz, Feldlerche oder Rebhuhn durchführen und landwirtschaftliche Betriebe bei der Antragstellung unterstützen.

**2 Wir bündeln Flächen über einen Verband.** Kommunen, landwirtschaftliche Betriebe oder auch Privatpersonen geben Flächen dem Landschaftspflegeverband »in Obhut« (u. a. Pacht, Überlassungsverträge). Der Landschaftspflegeverband beantragt für die Flächen z. B. als eigenständiger landwirtschaftlicher Betrieb Direktzahlungen, Vertragsnaturschutz oder Landschaftspflegeprogramme. Die Bewirtschaftung der Flächen wird durch örtliche Landwirte über Dienstleistungsverträge abgewi-

ckelt. Etwa ein Drittel der Landschaftspflegeverbände hat Erfahrungen mit diesem Modell. Besonders zielführend ist das bei der Pflege von verstreut liegenden, naturschutzfachlich hochwertigen Einzelflächen. Sie organisieren nicht nur eine fachlich korrekte Pflege, sondern generieren einen fachlichen und organisatorischen Vorteil für die Behörden.

**3 Wir bündeln Anträge, die bisher betrieblich waren, jetzt überbetrieblich über einen Landschaftspflegeverband.** Das können konkrete Naturschutzziele in Naturschutzschwerpunktgebieten oder auch in der »Normallandschaft« sein. Diese Variante hat viele Anknüpfungspunkte zum niederländischen Modell. Zahlreiche Fragen müssen beantwortet werden.

**4 Wir verfügen über ein Regionalbudget für Naturschutz- oder Klimaschutzziele.** Bei dieser Variante würde eine Organisation ein bestimmtes Finanzbudget erhalten, um zusammen mit Landwirten Natur- und Klimaschutzziele (z. B. Natura 2000) umzusetzen. Diese Variante beinhaltet einige Hürden und Risiken. Es muss erarbeitet werden, wie die verantwortlichen Verbände mit Haftungsfragen, Regressansprüchen und Sanktionsrisiken umgehen könnten. Außerdem sind zahlreiche förderrechtliche Fragen zu klären (z. B. inwiefern eine Zertifizierung der Institution erfolgen muss).

Welches Vorgehen wir auch wählen: Die Beratung unserer Landwirte durch die Kollektive wird immer einen zentralen Stellenwert besitzen.



Foto: Wiernans

des EU-Rechts (z. B. Beihilferecht, Bewilligung der Maßnahmen, entsprechende Festlegung der Prämienhöhen, Kalkulation der Transaktionskosten oder auch Handhabung von Kontrollen und Sanktionen), der verwaltungsrechtlichen und -technischen Umsetzung (z. B. EDV-Systeme der Länder, InVeKoS, Durchführung der Kontrollen) sowie dem Monitoring (für die Landes-, Bundes- und EU-Ebene) und der Dokumentation der ausgeführten Maßnahmen (z. B. Schnittstelle zwischen Zusammenschlüssen und der zuständigen Landesbehörde). « Das klingt nicht nur anspruchsvoll, das ist es auch. Es ist sicherlich eine wichtige Zukunftsaufgabe, Organisationen so zu entwickeln und zu qualifizieren, dass eine hohe Qualität bei der Maßnahmenverwaltung, -koordination und -umsetzung gewährleistet werden kann.

**Noch mehr Aufwand als bisher?** Und noch ein Aspekt ist von zentraler Bedeutung: Es ist reell zu prüfen, welcher administrative Aufwand für die Verwaltung und die Kontrolle mit den kollektiven Maßnahmen verbunden ist. Erfahrungen aus den Niederlanden weisen darauf hin, dass der Aufwand für die Verwaltung durch Umsetzung der kollektiven AUKM durchaus auch höher ausfallen könnte als bisher. Eine Evaluierung in den Niederlanden steht noch aus.

Der DVL als Dachverband der Landschaftspflegeorganisationen in Deutschland will zusammen mit seinen Mitgliedsverbänden viele dieser drängenden Fragen beantworten. Im Rahmen eines Bundesprojektes der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (DBU) sollen vor allem bestehende Erfahrungen der Landschaftspflegeverbände gesammelt und interpretiert werden. Genutzt werden sollen auch die

Erfahrungen von Bundesländern. Schleswig-Holstein, Brandenburg, oder Hessen nutzen bereits jetzt die Möglichkeiten, mit EU-Geldern die kooperative Zusammenarbeit zu fördern – bisher vorwiegend beim Maßnahmenmanagement in Schutzgebieten. Aufbauend auf diesen Erfahrungen können dann Modelle in einzelnen Regionen gestartet werden. Alles gemäß dem Motto: Wir können uns schneller weiterbewegen, wenn wir das Rad nicht immer wieder neu erfinden.

**Auch die Politik muss mitspielen.** Spannende Diskussionen liegen also vor uns. Von Vorteil ist, dass das politische Umfeld

in Deutschland das Thema der überbetrieblichen Kollektive aktiv aufgegriffen hat und voranbringen will. So haben zum Beispiel die Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder die Einrichtung einer Arbeitsgruppe beschlossen. Diese soll prüfen, wie eine an die deutschen Strukturen angepasste Stärkung der kollektiven Umsetzung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gefördert werden kann. Denn generell sind die Zeiten für die Weiterentwicklung des Fördersystems günstig. Der deutsche Strategieplan für die neuen Förderperiode der GAP ist schon weit fortgeschritten, und die EU-Kommission will auch in der nächsten Förderperiode eine kooperative Zusammenarbeit fördern.

**Freilich sind Kooperationen kein Allheilmittel für alle möglichen Herausforderungen!** Kollektive Modelle ersetzen weder eine grundsätzliche Neuausrichtung der Agrarpolitik, noch werden sie Kontrolle und Verwaltung ersetzen. Mehr Akzeptanz und einen besseren Naturschutz können sie aber bewirken. Das können die Landschaftspflegeverbände bereits heute bestätigen.

*Dr. Jürgen Metzner, Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V. (DVL), Ansbach*

## Zwei Schlüsselfragen bleiben

- **Helfen uns Kollektive, unsere nationalen Herausforderungen im Naturschutz besser zu lösen?** Im Fokus steht hier vor allem die Bewirtschaftung von extensivem Grünland. Flachland- und Bergmähwiesen, Moore, beweidete Magerrasen oder Feuchtgrünland zählen zu den Natura 2000-Lebensraumtypen, die in Deutschland in schlechtem oder mangelhaftem Zustand sind. Sie sind Lebensräume für seltene Pflanzen, Insekten und Wiesenbrüter. Die Landschaftspflegeverbände wissen, dass speziell in solchen Landschaftskulissen die freiwillige konstruktive Zusammenarbeit mit landwirtschaftlichen Betrieben der Erfolgsgarant ist.
- **Gibt es Agrarstrukturen, in denen überbetrieblicher Naturschutz besonders zielführend scheint?** Oder umgekehrt gefragt: Wo nicht? Die deutschen Bundesländer unterscheiden sich in ihren durchschnittlichen Betriebsgrößen enorm – von 65 ha in Baden-Württemberg und Bayern bis hin zu 270 ha in Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt. Die Niederlande liegen mit knapp 33 ha weit unter dem Größenniveau all dieser Bundesländer. Je kleiner die Betriebe, desto sinnvoller ist eine Kooperation, dies klingt logisch. Aber gibt es auch eine höhere Bereitschaft zur Kooperation? »Unsere Landwirte machen eher ihr eigenes Ding« so ein O-Ton aus dem kleinstrukturierten Allgäu. Die landwirtschaftliche Mentalität, über Jahrhunderte auch durch Landschaften geprägt, spielt eben eine entscheidende Rolle.