

**ÖKONOMISCHE UND NATURSCHUTZFACHLICHE
ÜBERLEGUNGEN ZUR AUSGESTALTUNG LOKALER
AGRARUMWELTPROGRAMME – DISKUTIERT AM BEISPIEL
EINES PROGRAMMS ZUR MOORSCHONENDEN ENTWICKLUNG
LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE**

Jochen Kantelhardt¹ and Helmut Hoffmann¹

**¹Institute of Agricultural Economics and Farm Management,
Technische Universität München, Germany**



*Paper prepared for presentation at the 47th annual conference of the GEWISOLA
(German Association of Agricultural Economists) and the 17th annual conference of the
ÖGA (Austrian Association of Agricultural Economists),
'Changing Agricultural and Food Sector',
Freising/Weihenstephan, Germany, September 26-28, 2007*

Copyright 2007 by authors. All rights reserved. Readers may make verbatim copies of this document for non-commercial purposes by any means, provided that this copyright notice appears on all such copies.

ÖKONOMISCHE UND NATURSCHUTZFACHLICHE ÜBERLEGUNGEN ZUR AUSGESTALTUNG LOKALER AGRARUMWELTPROGRAMME – DISKUTIERT AM BEISPIEL EINES PROGRAMMS ZUR MOORSCHONENDEN ENTWICKLUNG LANDWIRTSCHAFTLICHER BETRIEBE

*Jochen Kantelhardt und Helmut Hoffmann**

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag stellt ein lokales Agrarumweltprogramm zur moorschonenden und naturschutzgerechten Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe vor. Anhand ausgewählter Modellbetriebe wird das Programm hinsichtlich betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte analysiert. Aufbauend auf diese Analyse werden die Möglichkeiten und Grenzen lokaler Agrarumweltprogramme diskutiert und es werden Empfehlungen für die Ausgestaltung solcher Programme formuliert. Es zeigt sich, dass die Vorteile eines lokalen Vorgehens insbesondere in der Einbindung lokaler Stakeholder liegen. Schwierigkeiten bestehen vor allem hinsichtlich der Erfüllung von Kontroll- und Wettbewerbsvorgaben der Europäischen Union.

Keywords

ökonomische Beurteilung, lokale Agrarumweltprogramme, Programmgestaltung, umweltgerechte Betriebsentwicklung

1 Einführung

In ökologisch sensiblen Landschaften stellen sich besondere Anforderungen an die landwirtschaftliche Flächennutzung. In solchen Gebieten ist es oft erforderlich, die Flächennutzung zu extensivieren bzw. bestimmte umweltgerechte Landnutzungsverfahren besonders zu fördern. Grundsätzlich stehen hierfür landesweite Agrarumweltprogramme zur Verfügung. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit solche Programme eine sachgerechte und effiziente Zielverfolgung gewährleisten oder inwieweit die Realisierung solcher Ziele nicht vielmehr regionale bzw. sogar lokale Ansätze erfordert (vgl. hierzu EWERS/HENRICHSMEYER, 2000). Vor allem die Frage der effizienten Gestaltung lokaler Agrarumweltprogramme wird derzeit auch auf internationaler Ebene diskutiert (SIMONCINI et al., 2004; BASTIAN/LÜTZ, 2004).

Im vorliegenden Beitrag werden die Möglichkeiten und Grenzen lokaler Agrarumweltprogramme am Beispiel eines Pilotprogramms untersucht, mit dem im Schwäbischen Donau- moos eine moorschonende Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe gefördert werden soll (BSD-Programm). Für die Beurteilung des Programms erfolgt eine betriebswirtschaftliche Analyse ausgewählter Betriebe, die entweder am Pilotprogramm teilnehmen bzw. ihr Interesse an einer Teilnahme bekundet haben. Ergänzend erfolgt ferner eine Betriebsbefragung, in der die Betriebsleiter zu den Vor- und Nachteilen der Programmgestaltung befragt wurden. Aufbauend auf diesen Ergebnissen werden Empfehlungen für die Ausgestaltung lokaler Agrarumweltprogramme formuliert. Von besonderem Interesse sind hierbei die Ausgestaltung sowie die Administrierbarkeit der Programme.

* Dr. Jochen Kantelhardt und Prof. Dr. Helmut Hoffmann sind am Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues der Technischen Universität München beschäftigt. Alte Akademie 14 – 85354 Freising – Deutschland. E-Mail: kantelhardt@wzw.tum.de, hoffmann@wzw.tum.de

2 Programm zur moorschonenden Betriebsentwicklung

Die Gebietskulisse des lokalen Agrarumweltprogramms zur moorschonenden Betriebsentwicklung liegt im Schwäbischen Donaumoos nordöstlich von Ulm. Das Donaumoos ist als Bestandteil der Ramsar-Konvention Lebensraum von internationaler Bedeutung für gefährdete Pflanzen- und Tierarten. Gleichzeitig ist das Donaumoos auch Wirtschaftsraum für eine Vielzahl landwirtschaftlicher Betriebe. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden die landwirtschaftlichen Flächen im Programmgebiet nahezu vollständig als Grünland genutzt. Die Regulierung der Donau und das Absenken des Grundwasserstandes ermöglichten jedoch eine umfangreiche Ausweitung der Ackernutzung, verbunden mit einem deutlichen Rückgang des Grünlandanteils (vgl. hierzu auch ZETTLER et al., 1999).

Aufgrund dieser Entwicklung sind mittlerweile Qualität und Bestand wertvoller Lebensräume, sowie deren Funktion für den Naturhaushalt gefährdet (vgl. ZETTLER et al., 1999). Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist im Untersuchungsgebiet die Arbeitsgemeinschaft Donaumoos (ARGE) gegründet worden. Bei der ARGE handelt es sich um einen Zusammenschluss von Kommunalpolitikern, Landwirten und Naturschützern, deren Ziel die "Erhaltung und Entwicklung einer offenen, ökologisch intakten Ried- und Flusslandschaft mit naturschutzverträglicher Landnutzung" (ARGE, 2007) ist.

Eine Hauptaufgabe der ARGE ist die Entwicklung eines lokalen Agrarumweltprogramms, welches die bayernweit angebotenen Agrarumweltprogramme, das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm (KuLaP) und das Bayerische Vertragsnaturschutzprogramm (VNP) um regionalspezifische Belange ergänzt. Ziel des BSD-Programms ist vor allem die Sicherung bestehender Grünlandbestände, die Neuanlage von Grünland sowie deren natur- und moorschutzgerechte Gestaltung (vgl. Tabelle 1). Programmpunkt 1 soll mit der Förderung von bereits bestehenden Grünland (Programmpunkt 1a: Grünlandbetriebsförderung allgemein) und der Förderung der Umstellung von Acker- auf Grünlandnutzung (Programmpunkt 1b: Bonusleistung für den Verzicht auf Ackernutzung) die Grünlandnutzung im Programmgebiet stärken. Die Programmpunkte 2 bis 5 fördern mit Hilfe spezifischer Maßnahmen eine natur- und moorschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung. Im Einzelnen geht es um den Ausbau und die Stärkung der Festmistwirtschaft (Programmpunkt 2), der Heunutzung (Programmpunkt 3), der Grünfutternutzung (Programmpunkt 4) und der Weidehaltung (Programmpunkt 5).

Eine Besonderheit des BSD-Programms ist es, dass beide Programmteile, d.h. Programmpunkt 1 (Grünlandförderung allgemein) und Programmpunkte 2-5 (Förderung natur- und moorschutzgerechter Bewirtschaftungsweisen), nur kombiniert, d.h. gekoppelt in Anspruch genommen werden können. So ist eine Teilnahme am Gesamtprogramm nur möglich, wenn der Betrieb seinen Grünlandanteil in der Förderkulisse um mindestens 5 %-Punkte ausweitet (Programmpunkt 1b) und mindestens 10 % seiner Grünlandfläche in der Förderkulisse in einen weiteren Programmteil einbringt. Eine weitere Besonderheit des BSD-Programms ist, dass Betriebe den Flächenumfang, mit dem sie an den Programmpunkten 2 bis 5 teilnehmen, über den Zeitraum der Programmteilnahme variabel gestalten können; sie müssen hierbei lediglich die vorgegebene Mindestfläche einhalten.

Um bei einer Teilnahme am BSD-Programm eine Doppelförderung auszuschließen, ist eine Abgrenzung zu den im Rahmen des „Plans zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes in Bayern“ angebotenen Agrarumweltprogrammen KuLaP (Kulturlandschaftsprogramm) und VNP (Vertragsnaturschutzprogramm) erforderlich. Ein Beispiel für eine mögliche Überschneidung, die eine gleichzeitige Teilnahme an beiden Programmen ausschließen würde, tritt hinsichtlich Programmpunkt 3 auf. Da sich eine Heugewinnung des 1. Schnittes ähnlich wie eine Schnittzeitpunktbegrenzung auswirkt, können im KuLaP und im VNP angebotene Schnittzeitpunktprogramme nicht gleichzeitig in Anspruch genommen werden.

Tabelle 1: Übersicht über die im BSD-Programm gewährten Förderbeträge ^{1) 2)}

Nr.	Maßnahme	Zum Programmstart 2001 ³⁾	Zum Zeitpunkt der Notifizierung bei der Europäischen Union 2004/05
		EUR/ha	EUR/ha
Grünlandförderung allgemein (Programmpunkt 1a und 1b) ⁴⁾			
1a	Grünlandbetriebsförderung		
	20-40% der LF in der Förderkulisse ist Grünland	72	70
	41-60% der LF in der Förderkulisse ist Grünland	92	90
	61-80% der LF in der Förderkulisse ist Grünland	112	110
	81-100% der LF in der Förderkulisse ist Grünland	133	130
1b	Bonusleistung für den Verzicht auf Ackernutzung		
	weniger als 1ha	256	300
	mehr als 1 und weniger als 5 ha	307	350
	mehr als 5 und weniger als 10 ha	358	400
	mehr als 10 ha	409	450
Förderung spezifischer Bewirtschaftungsweisen (Programmpunkte 2 bis 5) ^{5), 6)}			
2	Festmistausbringung auf Grünland ⁶⁾	123	120
3	Heugewinnung des 1. Schnittes in Bodentrocknung	102	100
		EUR/GV	EUR/GV
4	Grünfütternutzung (bei Stallhaltung)	20	30
5	Weidehaltung von Rindern, Schafen und Ziegen	51	50

¹⁾ Die von den Betrieben in die Programmpunkte 2 bis 5 eingebrachte Fläche kann über den Zeitraum der Programmteilnahme variabel gehalten werden; lediglich die vorgegebene Mindestfläche ist einzuhalten.

²⁾ Mindestteilnahme von 5 Jahren erforderlich; bei einer Verpflichtung über einen Zeitraum von 10 Jahren können die für Programmpunkt 1b gewährten Mittel auch zu Beginn der Programmteilnahme als einmalige Zahlung in Anspruch genommen werden.

³⁾ Beträge auf EUR umgerechnet mit dem Faktor 1,95583; Werte auf volle Eurobeträge gerundet.

⁴⁾ Die Programmteilnahme setzt eine Ausweitung der bestehenden betrieblichen Grünlandfläche in der Gebietskulisse um wenigstens 5 % voraus.

⁵⁾ Eine Mindestteilnahme an den Programmpunkten 2 bis 5 von wenigstens 10 % der betrieblichen Grünlandfläche in der Gebietskulisse ist erforderlich.

⁶⁾ mindestens 100 dt Festmist/ha und Jahr erforderlich

Quelle: eigene Übersicht nach KANTELHARDT et al. (2004) und ARGE (2003)

2 Betriebswirtschaftliche Konsequenzen einer Teilnahme am BSD-Programm

2.1 Kurzdarstellung der Untersuchungsbetriebe

Die betriebswirtschaftliche Analyse des BSD-Programms erfolgt an 7 Betrieben (vgl. Tabelle 2). Aus Gründen des Datenschutzes werden die Betriebe als Modellbetriebe dargestellt und entsprechen nur noch sehr eingeschränkt den Originalbetrieben. Bei der Auswahl der Betriebe wurde darauf geachtet, dass die Betriebe die wesentlichen in der Untersuchungsregion vorkommenden Wirtschaftsweisen abbilden. Die Modellbetriebe I bis IV basieren hierbei auf Daten von Betrieben, die an dem Pilotprojekt tatsächlich teilgenommen haben. Die Modellbetriebe V bis VII beruhen hingegen auf Angaben von Betriebsleitern, die lediglich an einer Programmteilnahme interessiert sind. In diesem Fall beruht die Berechnung der Kennzahlen

auf einer hypothetischen Programmteilnahme, wobei nur minimale Teilnahmeumfänge angenommen wurden.

Tabelle 2: Charakterisierung der Modellbetriebe

Modellbetrieb	Wirtschaftsweise	Betriebsfläche gesamt / im Programmgebiet [ha LF]	Viehbesatz [GV/ha]	Anteil Dauergrünland im Programmgebiet [%]
I	Milchvieh	57 / 14	1,4	84
II	Milchvieh	90 / 20	1,1	94
III	Milchvieh	183 / 42	0,9	81
IV	Mastbullen	53 / 20	0,9	0
V	Milchvieh und Mastbullen	96 / 20	1,2	65
VI	Milchvieh, in Umstellung auf Mutterkuh	30 / 14	0,9	79
VII	Schweinemast	110 / 40	1,4	8

Quelle: eigene Übersicht nach KANTELHARDT et al. (2004)

Die untersuchten Betriebe unterscheiden sich vor allem hinsichtlich ihrer Verwertungsmöglichkeiten für Grünlandaufwuchs. Zwei der Betriebe können Grünlandaufwuchs innerbetrieblich nur eingeschränkt (Betrieb IV) bzw. gar nicht (Betrieb VII) verwerten. Fünf der Betriebe weisen aufgrund der vorhandenen Milchviehhaltung mit Nachzucht gute Verwertungsmöglichkeiten für Grünland auf: die Betriebe I, II und III zeichnen sich hierbei durch eine extensive Grünlandnutzung und einen hohen Grünlandanteil, Betrieb V durch eine intensive Grünlandnutzung und einen geringen Grünlandanteil aus. Betrieb VI ist ein grünlandstarker Nebenerwerbsbetrieb im Übergang zur Mutterkuhhaltung.

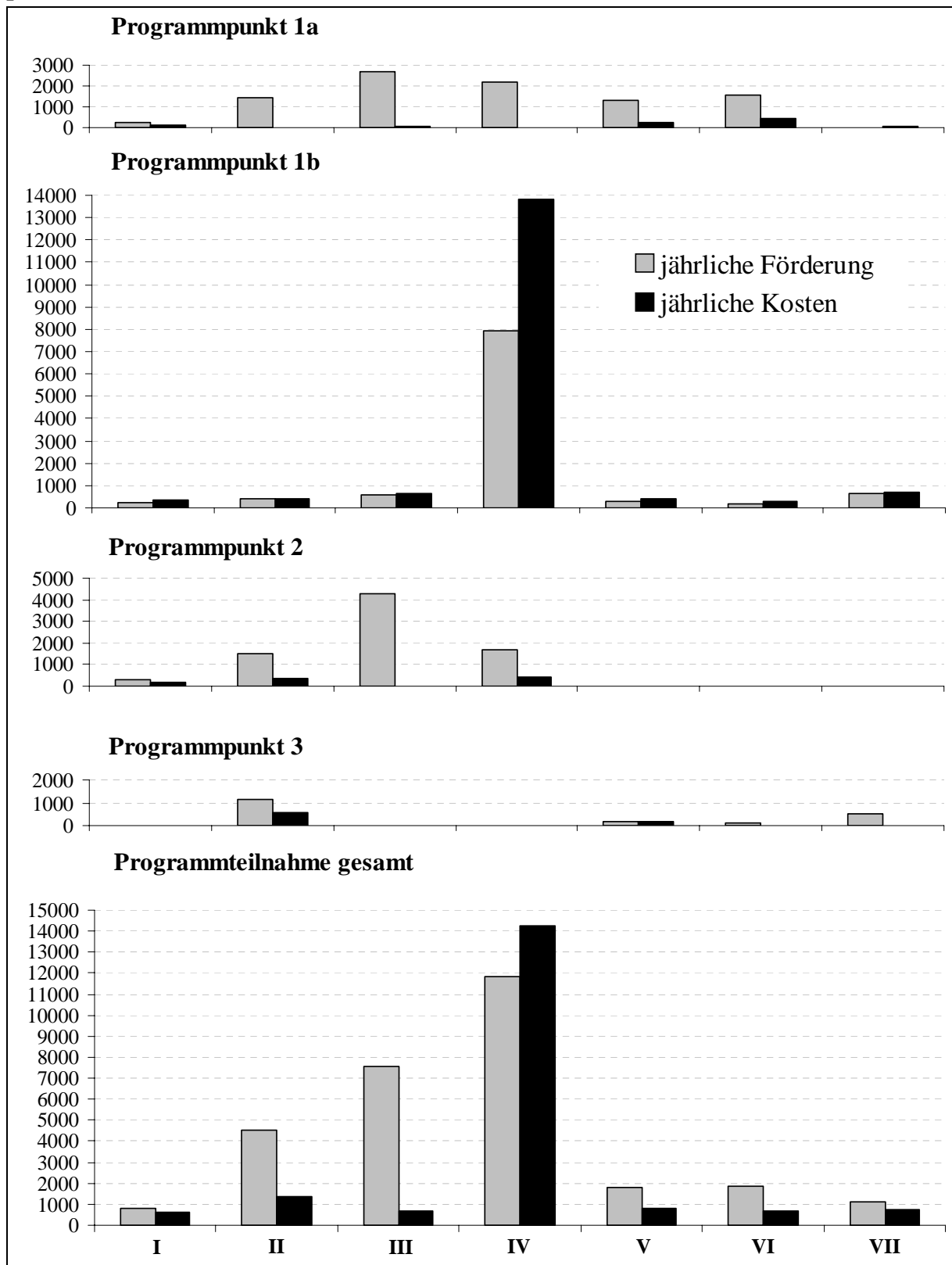
2.2 Ökonomische Bewertung einer Teilnahme am BSD

Für die ausgewählten Modellbetriebe wird die wirtschaftliche Situation vor und nach der Programmteilnahme ermittelt. Hierbei werden betriebsindividuell die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen erfasst und die entsprechenden Anpassungskosten berechnet. Neben den Anpassungskosten sind auch die jeweiligen betrieblichen Förderbeträge ausgewiesen, um eine Kosten-Nutzen-Bilanz vornehmen zu können.

Abbildung 1 fasst die jährlich anfallenden Förderbeträge sowie die Anpassungskosten zusammen, die den Modellbetrieben durch die Teilnahme am BSD entstehen.¹ Es zeigt sich, dass die Förderbeträge für die Teilnahme an den Programmpunkten 1a, 2 und 3 die Anpassungskosten zum Teil um ein Mehrfaches übersteigen, so dass die positiven Einkommenseffekte insgesamt sehr ausgeprägt sind. Deutlich anders ist Programmpunkt 1b zu beurteilen. Hier übersteigen die Anpassungskosten bis auf einen Fall immer die Förderung. Da die Teilnahme an dem Programmpunkt für die meisten Betriebe nicht lohnend ist, nehmen die Betriebe nur im minimalen Umfang an dem Programmpunkt teil. Es ist davon auszugehen, dass kein Betrieb an dieser Maßnahme teilnehmen würde, wäre dies nicht eine notwendige Voraussetzung für die Programmteilnahme.

¹ Die Betrachtung beschränkt sich auf die Programmpunkte 1, 2 und 3.

Abbildung 1: Jährliche Förderung und Anpassungskosten der einzelnen Programmpunkte des BSD



Anmerkung: Bezugsjahr 2003

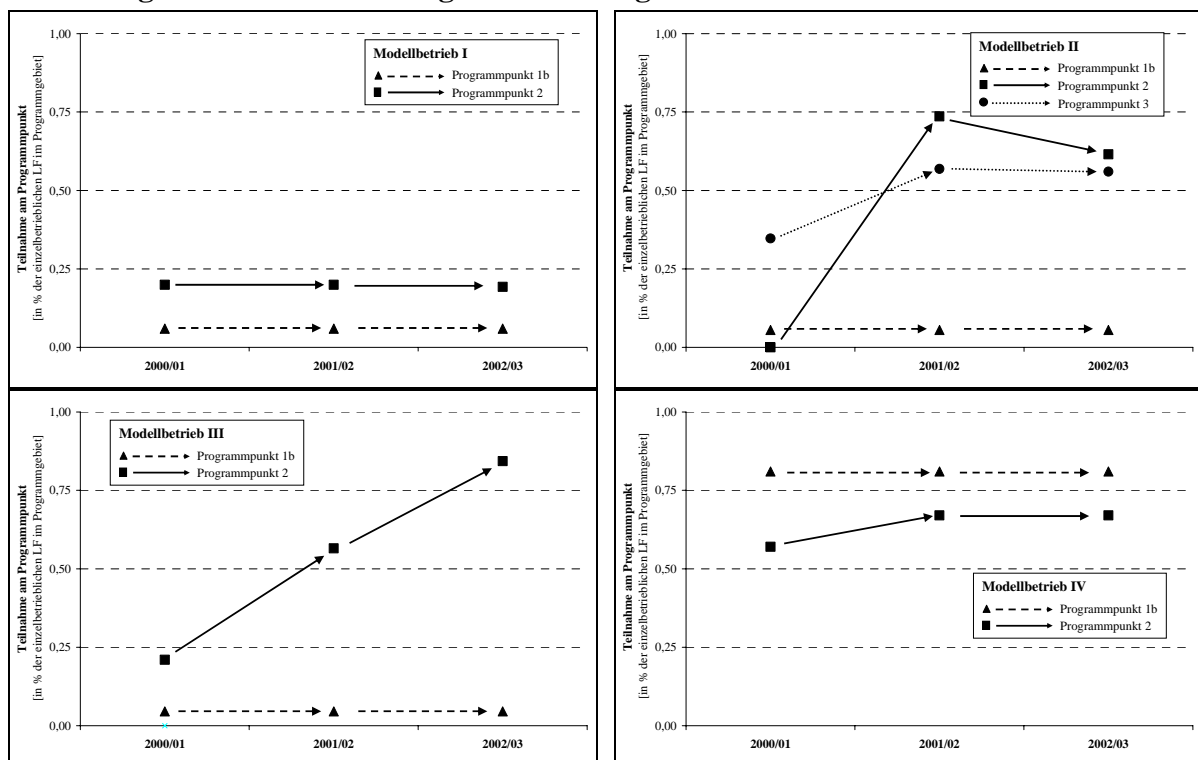
Quelle: KANTELHARDT et al. (2004)

Die vorwiegende Strategie der untersuchten Betriebe besteht also in einer möglichst geringen Teilnahme an Programmpunkt 1b und einer möglichst umfangreichen Teilnahme an den anderen Programmpunkten. Mit dieser Strategie erfahren fast alle Betriebe programmüber-

greifend einen hohen Einkommenseffekt. Eine grundsätzlich andere Strategie verfolgt lediglich Betrieb IV, der eine weitgehende Umwandlung von Acker in Grünland plant. Auf diese Weise erschließt sich auch dieser Betrieb eine umfangreiche Teilnahme an den anderen Programmpunkten, die dann - einzeln betrachtet - wieder ausgeprägte positive Einkommenseffekte mit sich bringen. Programmübergreifend ergibt sich allerdings für diesen Betrieb ein negativer Einkommenseffekt, d.h. seine Kosten übersteigen die Förderung. Letztendlich unterstützt die Teilnahme am BSD aber den Aufbau eines zweiten betrieblichen Standbeines „Urlaub auf dem Bauernhof“. Ohne das BSD-Programm und die zum Teil im Voraus ausgezahlten Fördergelder wäre eine solche Betriebsumstellung vermutlich nicht in dem Umfang erfolgt.

Das strategische Verhalten der landwirtschaftlichen Betriebe zeigt sich auch in der Veränderung des Flächenumfanges, mit denen die Betriebe an den verschiedenen Programmpunkten teilnehmen (Abbildung 2). So macht ein Teil der Betriebe von der Möglichkeit Gebrauch, auch nach Vertragsabschluss noch den Umfang der in das Programm eingebrachten Fläche zu verändern; diese Betriebe weiten die Teilnahme an den Programmpunkten 2 und 3 im Laufe der Zeit aus. Programmpunkt 1 hingegen verbleibt bei allen Betrieben auf dem eingangs vertraglich vereinbarten Umfang.

Abbildung 2: Teilnahme an ausgewählten Programmelementen



Quelle: eigene Darstellung

Die Förder- bzw. Kostenumfänge der nicht teilnehmenden Betriebe V bis VII fallen verhältnismäßig gering aus (vgl. Abbildung 1). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass aufgrund fehlender Informationen jeweils nur ein minimaler Teilnahmeumfang unterstellt wird. Grundsätzlich gibt es in dieser Gruppe einige Betriebe, für die eine umfangreiche Teilnahme generell nicht interessant erscheint. Anzusprechen wäre beispielsweise Untersuchungsbetrieb VII, der als Veredelungsbetrieb Grünland nur überbetrieblich bewirtschaften und verwerten kann.

Abschließend soll noch einmal hervorgehoben werden, dass es sich bei den untersuchten Betrieben ausschließlich um Betriebe handelt, die ein starkes Interesse an dem Programm haben und damit günstige Voraussetzungen für eine Teilnahme aufweisen. Dies ist bei der Beurtei-

lung der Ergebnisse grundsätzlich zu beachten. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die vorliegenden Kalkulationen die Auswirkungen der Agrarreform noch nicht einbeziehen. In diesem Fall würden die Kosten, die durch die Teilnahme am Programm entstehen, aufgrund der Entkopplung der Direktzahlungen deutlich sinken. Dementsprechend müssten auch die Förderbeträge angepasst werden.

3 Diskussion der Ergebnisse

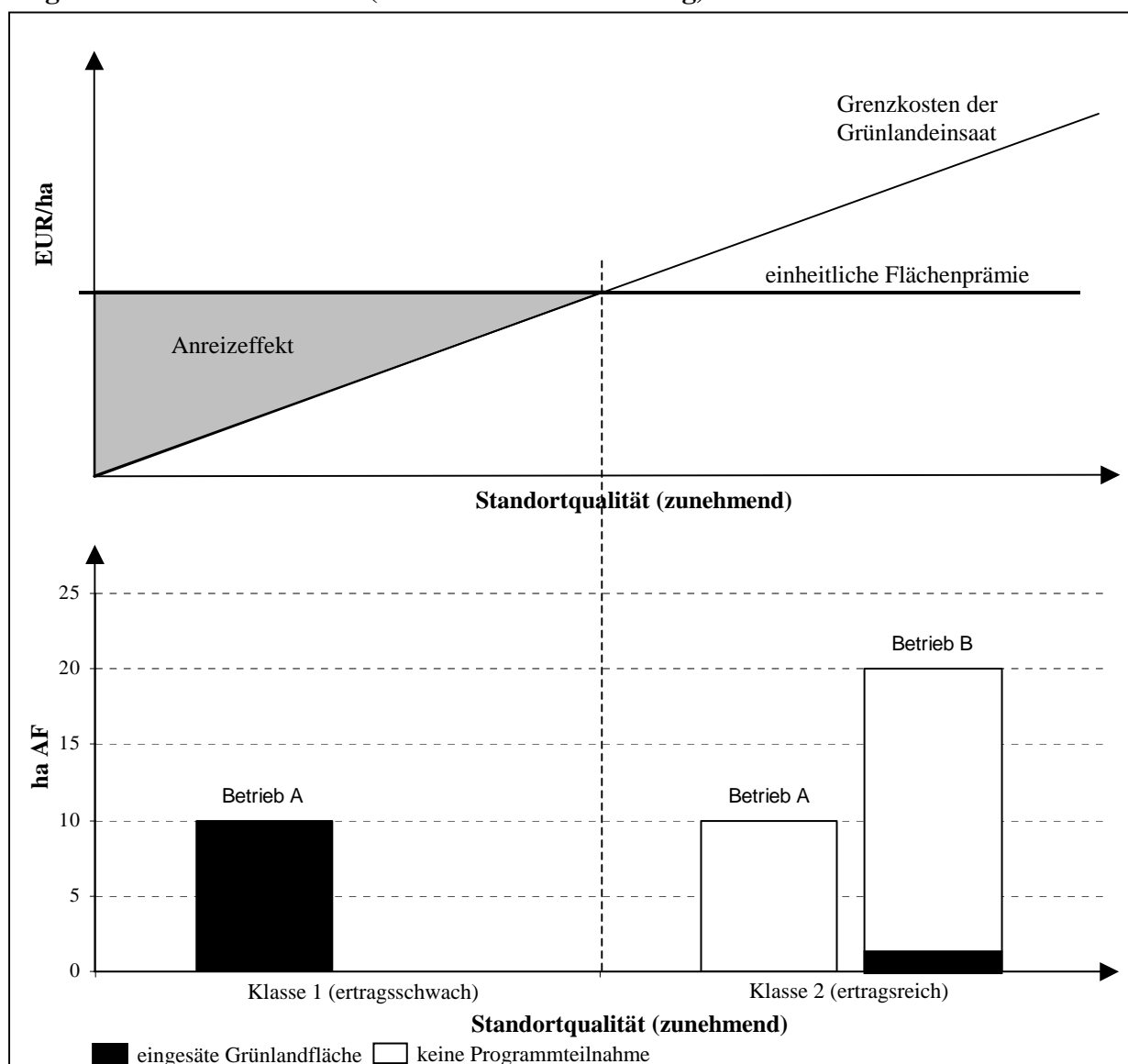
Vordringliches Ziel lokaler Agrarumweltprogramme ist es, die jeweiligen regionalspezifischen Umweltprobleme aufzugreifen und ihnen mit entsprechenden Fördermaßnahmen entgegenzuwirken. Im untersuchten Programm erfolgt dies durch eine Reihe von Maßnahmen. So begegnet das BSD einem aus naturschutzfachlicher Sicht zu geringem Grünlandanteil (vgl. ZETTLER et al. 1999), der aktuell teilweise sogar noch abnimmt, indem es die Beibehaltung sowie die Ausweitung der Grünlandnutzung fördert. Ein weiteres regionalspezifisches Problem aus naturschutzfachlicher Sicht ist, dass die Grünlandnutzung im Programmgebiet überwiegend intensiv als Silomahd erfolgt. Auch hier bietet das BSD eine Reihe von Fördermaßnahmen an, die eine entsprechende Extensivierung und Diversifizierung der Grünlandnutzung unterstützen. So fördert das Programm alternative Wirtschaftsweisen, indem es die Beweidung (Programmpunkt 5), die Heumahd (Programmpunkt 3) und den Grünschnitt (Programmpunkt 4) fördert. Mit Hilfe dieser Programmpunkte soll sowohl räumlich als auch zeitlich eine Habitat- und Strukturvielfalt erreicht werden, die eine wichtige Grundlage für die Artendiversität darstellt (vgl. hierzu auch BENTON et al., 2003 sowie OPERMANN UND GUJER, 2003: 12). Die Förderung der Festmistausbringung (Programmpunkt 2) unterstützt eine arten- und individuenreiche Insektenfauna (vgl. hierzu auch ELSÄSSER und OPPERMANN, 2003: 109) und trägt damit zum Wiesenbrüterschutz bei.

Wie das BSD-Programm zeigt, kann die Förderung von Naturschutzziele auch indirekt über die Programmausgestaltung erfolgen. Ein Beispiel hierfür ist die obligatorische Koppelung verschiedener Programmpunkte. So müssen am BSD-Programm teilnehmende Landwirte einen bestimmten Anteil ihrer Ackerfläche in Grünland umwandeln. In der Regel minimieren die Betriebe zwar den Mindestverzicht an Ackernutzung, da die gewährten Förderbeträge die ermittelten Anpassungskosten nicht ausgleichen. Dennoch nehmen sie, wie die Befragung der Landwirte gezeigt hat, an diesem Programmpunkt teil, um sich die vergleichsweise attraktiven Förderbeträge der anderen Programmpunkte zu erschließen.

Die Auswirkungen dieser Kopplung von Programmpunkte soll mit Hilfe von Abbildung 3 schematisch erläutert werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Grenzkosten der Grünlandeinsaat mit zunehmender Standortqualität ansteigen (z. B. durch den Verzicht auf hohe Silomaiserträge). Damit begrenzen sich bei einer einheitlichen Prämienzahlung positive Anreize für eine Programmteilnahme auf ertragsschwache Standorte (vgl. Abbildung 3, oberer Abschnitt). Mit der Koppelung der Programmpunkte im BSD wird hingegen auch eine Teilnahme der ertragreichen Flächen am Programmpunkt Grünlandeinsaat erreicht. Dies verdeutlicht der untere Abschnitt von Abbildung 3 anhand zweier schematisch dargestellter Betriebe. Beide Betriebe sollen eine einheitliche Größe von 20 ha haben, wobei Betrieb A sowohl ertragsschwache (10 ha) als auch ertragreiche (10 ha) Flächen und Betrieb B ausschließlich ertragreiche Flächen (20 ha) bewirtschaftet. Bei einem gekoppelten Programmaufbau bringt nun Betrieb A seine ertragsschwachen Flächen in vollem Umfang in das Programm ein, da der ökonomische Anreiz für ihn bereits ohne Programmkopplung gegeben war. Im Gegensatz zum ungekoppelten Programmaufbau nimmt nun aber auch Betrieb B mit dem vorgeschriebenen Mindestumfang an dem Programmpunkt teil, da er nur auf diese Weise die anderen, aus einzelbetrieblicher Sicht wirtschaftlich attraktiven Programmteile nutzen kann.

Mit der Koppelung von Fördermaßnahmen erreicht das BSD, dass auch Ackerflächen besserer Qualität in begrenztem Umfang in Grünland umgewandelt werden. Damit kann diese Art der Programmausgestaltung sowohl hinsichtlich der räumlichen Verteilung als auch hinsichtlich der unterschiedlichen Bonitäten der eingesäten Grünlandflächen zu einer Differenzierung der Grünlandnutzung beitragen. Eine weitere Wirkung der Koppelung ist, wie sich in der Betriebsbefragung gezeigt hat, dass Betriebe sich umfassender mit der Einbindung der naturschutzfachlichen Zielsetzungen in ihren Betriebsablauf beschäftigen, als dies ohne Koppelung der Fall wäre. Aus ökonomischer Sicht ist einer Koppelung allerdings entgegenzuhalten, dass der Einbezug ertragsstarker Standorte auch über eine standortspezifische Prämien-gestaltung erreicht werden könnte. Dies würde allerdings erfordern, dass entsprechende, die Standortgüte wiedergebende Indikatoren vorliegen.

Abbildung 3: Konsequenz der Koppelung von Programmpunkten für die Qualität der eingesäten Grünlandflächen (schematische Darstellung)



Quelle: eigene Darstellung

Das BSD-Programm sieht ferner eine Staffelung der Förderbeträge für die Grünlandbetriebsförderung vor. Diese Staffelung verfolgt, ähnlich wie die Koppelung verschiedener Fördermaßnahmen, das Ziel, Betriebe zu höheren Umweltleistungen zu motivieren. Insbesondere sollen diejenigen Betriebe „belohnt“ werden, die viel Grünland bewirtschaften und damit

einen umfassenden Beitrag zum Landschafts- und Naturschutz in diesem Gebiet leisten. Ähnlich wie die Koppelung von Programmpunkten weist allerdings auch die Staffelung von Fördergeldern Nachteile auf. So führt die Staffelung bei geringer Grünlandeinsaat zu einer unzureichenden Höhe der Förderung. Ferner wird die Staffelung im Fall der Grünlandbetriebsförderung von den befragten Landwirten vielfach als ungerecht empfunden, da allein der Umfang der Grünlandbewirtschaftung im Programmgebiet als Maßstab für die Förderhöhe dient.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der für den Erfolg lokaler Agrarumweltprogramme von entscheidender Bedeutung ist, ist die Flexibilität, die die Programmgestaltung den Landwirten gewährt. Auch hier gibt die Analyse des BSD-Programms eine Reihe wichtiger Hinweise. Besonders positiv empfinden es die befragten Betriebe, sich bei einer langfristigen Verpflichtung die Förderbeträge einmalig zu Beginn der Programmteilnahme auszahlen zu lassen. Damit können die Betriebe entsprechende, mit der Programmteilnahme verbundene Investitionsmaßnahmen finanzieren. Ein weiterer Punkt, der den Handlungsspielraum der teilnehmenden Betriebe maßgeblich erhöht, ist die Möglichkeit, die Teilnahme an den optionalen Programmpunkten 2 bis 5 nach Programmstart noch einmal auszuweiten bzw. gegebenenfalls auch wieder einzuschränken.

Lokale Agrarumweltprogramme können bei entsprechender Akzeptanz zur Lösung regionalspezifischer Umweltprobleme beitragen. Ein maßgeblicher Vorteil eines lokalen Vorgehens ist es, dass in enger Abstimmung aller betroffenen Stakeholder regionalspezifische Maßnahmen erarbeitet werden können. Grundsätzlich ist eine Regionalisierung auch im Rahmen bundes- oder landesweiter Programme möglich, indem entsprechende Gebietskulissen ausgewiesen werden (vgl. hierzu die KuLaP-Regelung „Umwandlung von Ackerland in Grünland in sensiblen Gebieten“). Auf bundes- oder landesweiter Ebene lassen sich lokale Stakeholder jedoch nur sehr eingeschränkt in die Programmentwicklung einbinden. Damit können auch ihr regionalspezifisches Wissen und ihre Akzeptanz fördernde Wirkung als Multiplikatoren nicht genutzt werden. Lokale Agrarumweltprogramme bieten ferner den Vorteil, dass die Auswahl und die Bewirtschaftung der zu schützenden Flächen eng zwischen Beratern und Landwirten abgestimmt werden können.

Die Umsetzung naturschutzfachlicher Zielvorgaben muss nicht ausschließlich über Einzelmaßnahmen erfolgen, sondern kann auch indirekt über programmgestalterische Maßnahmen erreicht werden. Der Vorteil eines solchen Vorgehens ist vor allem darin zu sehen, dass sich Landwirte umfassend mit den angesprochenen Umweltproblemen und entsprechenden betrieblichen Anpassungsmöglichkeiten beschäftigen müssen. So betreffen die vorgesehenen Maßnahmen in diesem Fall nicht ausschließlich einzelne Flächen, sondern beziehen integrativ den ganzen Betrieb in die naturschutzfachliche Entwicklung mit ein. Vor diesem Hintergrund ist auch zu begrüßen, wenn lokale Agrarumweltprogramme Landwirten die Möglichkeit geben, die ausgezahlten Fördergelder investiv zu nutzen und damit die Umsetzung der naturschutzfachlichen Maßnahmen langfristig in die Organisation ihres Betriebes einzubinden. Derartige programmgestalterische Maßnahmen bewirken zudem, dass sich vor allem solche Landwirte für eine Teilnahme entscheiden werden, die ein starkes Interesse an den im Programm formulierten Zielsetzungen haben. Im Rahmen der Principal-Agent-Theorie wird eine solche Programmgestaltung auch als „Self Selection“ beschrieben (vgl. hierzu PICOT et al., 2005: 78). Der Self-Selection-Mechanismus trägt in diesem Fall dazu bei, Landwirte in das Programm einzubinden, die aufgrund ihres starken Interesses an den jeweiligen Umweltzielen als langfristige Partner für naturschutzfachliche Aktivitäten in Frage kommen.

Wie die Analyse des BSD-Programms und erste Erfahrungen mit der Umsetzung gezeigt haben, ist die Einrichtung lokaler Agrarumweltprogramme für alle Beteiligte Neuland und erfordert aufgrund der erforderlichen umfangreichen Anpassungsmaßnahmen ein gewisses Maß an Flexibilität. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass Landwirte zunächst einmal den

Umgang mit den vorgeschlagenen Naturschutzmaßnahmen „lernen“ müssen. So haben viele Landwirte an einigen Programmelementen zunächst in einem vergleichsweise geringen Umfang teilgenommen und diesen erst, nachdem entsprechende Erfahrungen gemacht und betriebliche Abläufe angepasst wurden, ausgebaut. Aber auch aus Sicht der Programmgestalter ist eine gewisse Flexibilität erforderlich. So müssen diese zunächst Erfahrungen mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Naturschutzmaßnahmen gewinnen. Insbesondere stellt sich die Frage, inwieweit die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich zur Erlangung der naturschutzfachlichen Ziele beitragen und inwieweit sich die Maßnahmen auf lokaler Ebene administrieren und kontrollieren lassen. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Vorgaben der Europäischen Union hinsichtlich Kontrollierbarkeit und Wettbewerbsgerechtigkeit vergleichsweise wenig Spielraum für solchermaßen partizipative Vorgehensweisen der Programmentwicklung bieten. Im Sinne einer stärkeren Betonung der Subsidiarität wäre zu fordern, die Auflagen für lokale Agrarumweltprogramme weniger strikt zu handhaben.

Literatur

- ARGE (Arbeitsgemeinschaft Schwäbisches Donaumoos) (2003): Schriftliche Mitteilung.
- ARGE (Arbeitsgemeinschaft Schwäbisches Donaumoos) (2007): Die Arbeitsgemeinschaft Schwäbisches Donaumoos e.V. In: http://www.arge-donaumoos.de/infoseite_arge.html.
- BASTIAN, O.; LÜTZ, M. (2004): Entwicklung lokaler Agrarumweltprogramme in Europa als Grundlage einer leistungs- und ergebnisorientierten Honorierung. Schriftenreihe der DLKG, Heft 2 (1) Agrarumweltprogramme in Deutschland, S. 8 –23.
- BENTON, T. G.; VICKERY, J. A. ; WILSON, J.D. (2003): Farmland biodiversity: is habitat heterogeneity the key? Trends in Ecology and Evolution 18: S. 182-188.
- ELSÄSSER, M.; OPPERMAN, R. (2003): Einbettung der artenreichen Wiesen in den Futterbaubetrieb. In: Oppermann, R.; Gujer, H. (Hrsg.): Artenreiches Grünland. Stuttgart: 100-109.
- EWERS, H.-J.; HENRICHSMEYER, W. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Analytica, Berlin: 93 S.
- KANTELHARDT, J.; HOFFMANN, H. und SCHOLZ, S. (2004): Evaluierung des Programms zur moorschonenden Betriebsentwicklung im schwäbischen Donaumoos (BSD), Unveröffentlichtes Gutachten. Freising: 82 S.
- OPPERMAN, R; GUJER, H. (2003): Artenvielfalt als aktive ökologische Leistung. In: Oppermann, R.; Gujer, H. (Hrsg.): Artenreiches Grünland. Stuttgart: S. 12-14.
- PICOT, A.; DIETL, H.; FRANCK, E. (2005): Organisation: Eine ökonomische Perspektive. 4. Auflage. Stuttgart: 430 S.
- SIMONCINI, R.; MILWARD, S.; TERRY, A.: AEMBAC – How to develop effective local agri-environmental measures. Brüssel (Belgien): 43 S.
- ZETTLER, L.; MUNZ, B.; HETTRICH, R.; WINTERHALTER, A.; HÄFNER, C.; SPRENGER, B.; BILLWITZ, J. (1999): Gesamtökologisches Gutachten Donaured. Memmingen: 418 S.