

Möglichkeiten und Perspektiven der Finanzierung von Naturschutzberatung im ELER-Kontext – Förderperiode 2007–2013

Ursula Stratmann

1. Vorbemerkung

Der vorliegende Beitrag basiert auf der während der Tagung geführten Diskussion zum Arbeitsthema „Naturschutzberatung im ELER-Kontext. Mit Naturschutz Geld verdienen?“.

2. Differenzierung der Fragestellung

Bei der Beschäftigung mit obigem Arbeitsthema gilt es zunächst, dessen Mehrdeutigkeit klarer auszdifferenzieren. Denn hiermit sind mindestens zwei unterschiedliche Ebenen angesprochen, die zwar u.U. ineinander greifen, inhaltlich und strukturell aber auseinander gehalten werden müssen:

- Gleichsam auf der „Basisebene“ betrifft das gestellte Thema die Frage, ob und inwieweit die Implementierung einer einzelbetrieblichen Naturschutzberatung (für Biobetriebe) durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) überhaupt finanziell gefördert werden könnte („... im ELER-Kontext“). Schließlich wurde die fehlende oder zumindest unzureichende Finanzierung immer wieder als eine der Hauptschwierigkeiten für die (dauerhafte) Einrichtung einer Naturschutzberatung genannt – gleichzeitig werden diesbezüglich aber große Hoffnungen auf die neue, 2007 begonnene Förderperiode gelegt.
- Deutlich über diese erste Frage geht demgegenüber die Überlegung hinaus, inwiefern die aus einer entsprechenden Beratung resultierenden Naturschutzleistungen von Betrieben marktfähig sind, so dass sich hieraus für den Landwirt ein „Mehrwert“ ergibt („... Geld verdienen“), der wiederum zur Finanzierung der Naturschutzberatung herangezogen bzw. ihr zumindest – im Sinne eines positiven Nutzen-Kosten-Verhältnisses – angerechnet werden könnte.

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die zuerst genannte Fragestellung.

3. Bestandsaufnahme – Förderung der Naturschutzberatung durch den ELER

3.1 Einführung und Überblick

Bei der Beantwortung der Frage nach der Förderfähigkeit der einzelbetrieblichen Naturschutzberatung durch den ELER ist zunächst zu beachten, dass es grundsätzlich Sache der Länder ist, ob und wie sie einen solchen Fördertatbestand in das Spektrum der von ihnen angebotenen Maßnahmen aufnehmen – auch wenn der Nationale Strategieplan der Bundesrepublik die Sinnhaftigkeit einer Naturschutzberatung durchaus betont (vgl. ebda. (34f., Herv. US): „Beratung, Weiterbildung, Information und Qualifizierung gehen letztlich über die Agrarproduktion im engeren Sinn hinaus und

umfassen auch Bereiche der Schwerpunkte 2 und 3 der ELER-Verordnung. Eine qualifizierte gesamtbetriebliche Natur- oder Wasserschutzberatung kann beispielsweise helfen, eine Sensibilisierung und Akzeptanz bei den Landbewirtschaftern für den Erhalt der Biodiversität und die Belange von Natura 2000 und der WRRL zu erreichen sowie Agrarumweltmaßnahmen effizient einzusetzen.“).

Tatsache ist ferner, dass die in der ELER-Verordnung vorgegebenen Maßnahmenkategorien einen Interpretationsspielraum enthalten, der bei der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung der Maßnahmen von den Ländern genutzt werden kann und bei der Programmierung auch in zum Teil sehr unterschiedlicher Weise genutzt wurde. Dementsprechend ist eine genaue Kenntnis der Inhalte der einzelnen Länderprogramme bzw. – besser noch – der daraus abgeleiteten Förderrichtlinien zwingend erforderlich, um hierzu tragfähige Aussagen treffen zu können.

Da zum Zeitpunkt der Tagung (27./28.09.07) erst 8 Programme von der EU-Kommission genehmigt bzw. vom Ausschuss für ländliche Entwicklung [RDC – Rural Development Committee] befürwortet worden waren, ist die nachfolgende Zusammenstellung das Ergebnis einer erst im Nachgang vorgenommenen Auswertung der in den Programmen vorgesehenen Fördermöglichkeiten (Stand: 01/08). Sie geht bewusst über die tatsächliche Förderung der Naturschutzberatung im eigentlichen Sinne hinaus, um auch mit Blick auf evtl. künftig anstehende Richtlinienänderungen zumindest den Kernbereich der potenziell geeigneten Maßnahmen zu erfassen. Ob Beratungskosten in die Transaktionskosten bei der Prämienberechnung von Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahme 214) eingeflossen sind (vgl. SCHNAUT 2005), ist in der Regel den Programmen nicht zu entnehmen bzw. es werden z. T. hierbei überhaupt keine Transaktionskosten berücksichtigt. Im Kooperationsprogramm Naturschutz in Niedersachsen wird ein Pauschalbetrag von 50 €/Jahr pro abgeschlossener Vereinbarung angesetzt, mit dem zusätzliche Aufwendungen wie auch die „Inanspruchnahme von Beratung“ vergütet werden sollen. Darauf hinzuweisen ist ferner, dass die Auswertung der Entwicklungsprogramme – im Sinne der genannten Themenstellung – automatisch eine ausschließlich aus nationalen Mitteln erfolgende Förderung unberücksichtigt lässt. Dies betrifft beispielsweise Rheinland-Pfalz: Hier wird an mehreren Stellen innerhalb des Programms auf die Förderung der Naturschutzberatung hingewiesen, ohne jedoch einen entsprechenden Fördertatbestand faktisch zu implementieren (vgl. Kap. 3.1.4.2.5: „Die naturschutzfachliche Beratung und Programmbegleitung wird seit der Einführung der Programme durch externe Berater/Betreuer wahrgenommen. [...] Zentrales Standbein der Beratung ist die Information und Fachberatung der Landwirte [...]“.) Gleichzeitig wurde Ende Oktober 2007 mit dem „Partnerbetrieb Naturschutz“ ein dreijähriges Modellprojekt gestartet, bei dem Naturschutzbelange in die Betriebs- und Ertragsplanung integriert werden sollen. Auch dieses Projekt wird ausschließlich aus Landesmitteln finanziert.

Die nachfolgende Tabelle stellt die genannten Fördermöglichkeiten im Überblick dar.

Tab. 1: Angebot naturschutzrelevanter ELER-Maßnahmen im Kontext von Qualifizierung/Beratung innerhalb der Länderprogramme zur Entwicklung des ländlichen Raums


Code Land	„Beratung“		„Bildung/Qualifizierung“		„Sonstige Maßnahmen“	
	114	115	111	331	323	Sonstige 341
BW					(!)	!
BY						
BB/BE			!	!		
HH					(!)	
HE						
MV					(!)	
NI/HB						[!]
NW			!			!
RP			!			!
SL						!
SN						!
ST	!					!
SH					(!)	[!]
TH			!			

Leader – 41


Erläuterungen:


Maßnahmencode gem. VO (EG) Nr. 1974/2006 vom 15. Dezember 2006.


BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, BB/BE – Brandenburg/Berlin, HH – Hamburg, HE – Hessen, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI/HB – Niedersachsen/Bremen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt, SH – Schleswig-Holstein, TH – Thüringen

 Maßnahme ist auch innerhalb der Nationalen Rahmenregelung förderfähig

 Maßnahme wird im jeweiligen Entwicklungsprogramm angeboten

 Maßnahme resultiert ausschließlich aus Altverpflichtung

 „Naturschutzberatung“ als Fördergegenstand in entsprechender Maßnahme enthalten

 Maßnahme mit gewisser Naturschutzrelevanz / 323: „Aktionen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz“

- 114 Inanspruchnahme von Beratungsdiensten durch Landwirte und Waldbesitzer
- 115 Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe und von Beratungsdiensten für forstwirtschaftliche Betriebe
- 111 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen, einschl. der Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse und innovativer Verfahren, für Personen, die in der Land-, Ernährungs- oder Forstwirtschaft tätig sind
- 331 Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Wirtschaftsakteure in den unter den Schwerpunkt 3 fallenden Maßnahmen
- 323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes
- 341 Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie
- 41 Umsetzung einer Lokalen Entwicklungsstrategie

3.2 Einzelbetriebliche Beratung (Maßnahmen 114, 115)

Die Förderung der einzelbetrieblichen Beratung wird von der EU in der gegenwärtigen Förderperiode erstmals kofinanziert. In der Nationalen Rahmenregelung (NRR) wurde mit dieser Maßnahme die GAK-Förderung der einzelbetrieblichen Beratung in Verbindung mit Managementsystemen umgesetzt. Sie umfasst in der Grundstufe lediglich die sog. „Cross Compliance-Beratung“ – auf den Unterschied zur „Naturschutzberatung“ hat bereits OPPERMANN (2005) im Rahmen derselben Veranstaltungsreihe hingewiesen –, in der Aufbaustufe dagegen die Dokumentation von betrieblichen Umweltleistungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen. Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt bieten Beratungsmaßnahmen außerhalb der NRR an, wobei ST explizit auch die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten zur Anpassung an die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sowie von Natura 2000 aufführt. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Grundanforderung an die Betriebsführung gem. Art. 4 bzw. Anhang III VO (EG) Nr. 1782/2003 bereits die Beachtung zentraler Bestimmungen der WR-, FFH- und Vogelschutzrichtlinie beinhaltet. Insgesamt wird über Maßnahme 114 aber nur die Inanspruchnahme der Beratung durch Land- und Forstwirte gefördert, die Förderung des Aufbaus entsprechender Beratungsdienste (115) ist demgegenüber in keinem Bundesland vorgesehen (in NW werden lediglich eingegangene Verpflichtungen aus der vorangegangenen Förderperiode ausfinanziert).

3.3 Bildung/Information/Qualifizierung (Maßnahmen 111, 331)

„Bildungsmaßnahmen“ im weiteren Sinne werden sowohl in Schwerpunkt 1, d.h. für die Zielgruppe der in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft tätigen Personen, als auch in Schwerpunkt 3 angeboten – in beiden Fällen ausschließlich außerhalb der NRR. In der Regel werden unter Bezugnahme auf Maßnahme 111 die Organisation und Durchführung unterschiedlicher Veranstaltungen (Seminare, Lehrgänge, Informationsveranstaltungen, Exkursionen u.ä.) zur beruflichen Fort- und Weiterbildung oder entsprechender Demonstrationsprojekte finanziert. Damit unterscheidet sich diese Maßnahme trotz einer gewissen thematischen Nähe zwar grundsätzlich von der einzelbetrieblichen, d.h. individuellen Beratung; dennoch zeigt das weiter unten aufge-

fürte Beispiel Niedersachsen (Maßnahme 331), dass sich angesichts des angedeuteten Interpretationsspielraums hier (künftig?) möglicherweise entsprechende Ansatzpunkte ergeben könnten. In allen Ländern wird – wenngleich mit unterschiedlicher Gewichtung – dem Themenkomplex „Umweltschutz“ im Sinne der Optimierung umweltbezogener bzw. -relevanter Bewirtschaftungspraktiken als Lehrinhalt Raum gegeben. Hamburg fördert in diesem Zusammenhang in einer Teilmaßnahme die dort sogenannte „Informationsmaßnahme zum Gewässerschutz“, die in einer früheren Entwurfsfassung unter „Gewässerschutzberatung“ firmierte. Darüber hinaus werden in einigen Ländern auch Naturschutzthemen vorzugsweise behandelt (Herv. US):

In BB/BE steht im Mittelpunkt von Maßnahme 111 u.a. „die Erhöhung der Kompetenz im Bereich der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen und der Maßnahmen in Natura-2000-Gebieten, im ökologischen Landbau sowie bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.“

NW fördert als wichtige Themenfelder berufsbezogener Weiterbildungsveranstaltungen u.a.

- die Vorbereitung auf die Anwendung von Produktionsverfahren, die mit Belangen der Landschaftserhaltung/-verbesserung, Umweltschutz, Tierhygiene und Tierschutz sowie Verbraucherschutz vereinbar sind oder beispielsweise auch
- die Vorbereitung auf die Anwendung naturnaher und naturschonender Forstbewirtschaftungsmethoden.

In RP stellen „Naturschutz im Wald, Forstrecht und Förderung“ Inhalte bei der Durchführung von Waldbauernschulungen zur Vermittlung notwendiger Kenntnisse und Fähigkeiten für eine nachhaltige und multifunktionale Waldbewirtschaftung dar.

In TH sollen die fachlichen und unternehmerischen Kompetenzen der Betriebsleiter/innen, aber auch aller Beschäftigten bezüglich „des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Gewässerschutzes“ gestärkt werden. In diesem Zusammenhang soll auch eine „Sensibilisierung und Akzeptanz bei den Landbewirtschaftern für den Erhalt der Biodiversität, die Belange von Natura 2000, die Wasserrahmenrichtlinie sowie ein effizienter Einsatz von Agrarumweltmaßnahmen erreicht werden.“

Demgegenüber spielen Umwelt- und Naturschutzaspekte – auch in Anbetracht eines deutlich diverseren Spektrums potenzieller Zuwendungsempfänger in Schwerpunkt 3 – im Förderangebot der Länder bei Maßnahme 331 eine untergeordnete Rolle. Im Programm von Brandenburg/Berlin wird hierunter die „Qualifizierung junger Menschen auch für „Umweltdienste“, die „Aus- und Fortbildung [auch] von Natur- und Landschaftsführern“ oder „Vorhaben zur Akzeptanzsteigerung in Natura 2000-Gebieten“ erfasst. Dass diese Maßnahme aber grundsätzlich die Finanzierung einer Naturschutzberatung nicht ausschließt, zeigt das bereits oben angesprochene Beispiel Niedersachsen: Im Rahmen der Teilmaßnahme 331-B „Qualifizierung für Naturschutzmaßnahmen“ werden hier ausdrücklich „Qualifizierungsleistungen (wie Information und Begleitung) im Naturschutz für Bewirtschaftler und Multiplikatoren einschließlich der Erstellung von Qualifizierungsgrundlagen [...] und unterstützende Öffentlichkeitsarbeit für die Qualifizierung“ gefördert.

3.4 Sonstige Maßnahmen (insbesondere Maßnahme 323)

Die zur Förderung einer Naturschutzberatung vorrangig herangezogene Maßnahme ist jedoch Maßnahme 323 – „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“, die mit dem Förderbereich „Erhaltung und Verbesserung des natürlichen Erbes“ den insgesamt deutlichsten Bezug zu „klassischen“ Naturschutzmaßnahmen aufweist. Die thematische Verbindung zur Naturschutzberatung in einem sehr weiten Sinne wird durch den in mehreren Länderprogrammen enthaltenen Fördertatbestand „Aktionen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz“ hergestellt (BW, BY, HH, MV, SN, ST, SH, TH). Darüber hinaus findet sich aber auch die eigentliche Naturschutzberatung im Förderkatalog einiger Länder (Herv. US):

Am dezidiertesten wird sie in SN unter „Vorbereitenden und begleitenden Fachleistungen“ ausgewiesen: „Zur Effizienzsteigerung des Fördermitteleinsatzes und der Lenkung der Mittel auf die Schwerpunktbereiche des Naturschutzes ist die Installation eines umfassenden naturschutzfachlichen Beratungssystems erforderlich. Die Beratung sollte grundsätzlich flächenbezogen und deshalb programmübergreifend eingerichtet werden, so dass die Zielstellungen des Naturschutzes auf der Fläche unabhängig von der Nutzungsart und der Rechtsform der Antragsteller auf Basis der Freiwilligkeit mit guter Akzeptanz und hohem fachlichen Anspruch umgesetzt werden können.“

Auch in BY wird neben Maßnahmen zur „Sensibilisierung für den Umweltschutz“ unter dem Stichwort „vorbereitende und begleitende Maßnahmen zur fachgerechten Umsetzung von Zielen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ die „Umsetzungsberatung der Bewirtschafter land- und forstwirtschaftlich nutzbarer Flächen, insbesondere in Natura 2000- und BayernNetz Natur-Gebieten durch qualifizierte Fachleute“ genannt.

Unter „Maßnahmen, die ausschließlich im Zusammenhang mit den Vorhaben zur Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen für Natura 2000-Gebiete sowie Gebiete mit hohem Naturwert stehen“ wird in ST auch die Förderung der „Erstellung von Informationsmaterialien mit unmittelbarem Bezug zu örtlichen Schutzobjekten für die Flächenbewirtschafter und Pfleger, wie z.B. Naturschutzpläne für landwirtschaftliche Unternehmen auf Gebieten mit hohem Naturwert“ subsumiert.

Deutlich allgemeiner ist dieser Fördertatbestand in TH gehalten, was wiederum auf den vorhandenen Interpretationsspielraum verweist: Hier werden – diesmal tatsächlich erfasst unter „Aktionen zur Sensibilisierung für Naturschutzbelange“ – „Beratungs-, Planungs- und Koordinierungsleistungen in Zusammenhang mit der Flächennutzung...“ finanziert.

Letztlich kommt aber BATHKE (2007: 142) in seiner Analyse der Länderprogramme zu Maßnahme 323 zu dem Schluss, dass eine definitive Aussage darüber, welche Fördergegenstände in den einzelnen Ländern nicht angeboten werden, im Grunde nicht getroffen werden könne. Auch dies unterstreicht das o. g. Erfordernis, die relevanten Stellen in den Ländern unmittelbar zu befragen.

Weitere Ansatzpunkte für eine Naturschutzberatung (oder zumindest für Qualifizierungsleistungen im Naturschutzbereich) könnten sich unter Umständen bei Maßnahme 341 finden – auch wenn deren Geltungsbereich eigentlich auf Qualifizierungsmaßnahmen im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie

gie begrenzt ist. Grundsätzlich verweist dies auf den Umstand, dass insbesondere die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 (in einigen Ländern sogar vorrangig) über Leader umgesetzt werden können; auch dies könnte – wiederum begrenzt auf definierte Regionen – für die Naturschutzberatung genutzt werden.

Die Auswertung zeigt, dass die Möglichkeit der Förderung der einzelbetrieblichen Naturschutzberatung durch die EU – entsprechender politischer Wille bei den Ländern vorausgesetzt – durchaus gegeben ist, allerdings sehr unterschiedlich wahrgenommen wird. Was aber ebenso deutlich wird, ist die Tatsache, dass hierbei eine gesonderte, herausgehobene Stellung von Bio-betrieben nirgendwo festzustellen ist. Im Gegenteil, ist die Förderung einer Naturschutzberatung, wenn sie überhaupt erfolgt, häufig auf landwirtschaftliche Flächen in Natura 2000- oder anderen naturschutzrechtlich gesicherten Gebieten beschränkt. Dass es hierbei nur partiell zu „Überschneidungen“ mit ökologisch bewirtschafteten Flächen kommt, liegt auf der Hand.

4. Literaturverzeichnis

BATHKE, M. (2007): [Kap.] 6.6 Maßnahme 323: Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes – in: A. TIETZ (Hrsg.): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen – Landbauforschung Völkenrode, Braunschweig, 141–147.

OPPERMANN, R. (2005): Einführung der Betriebsberatung (Cross Compliance) und die Rolle des Naturschutzes – in: T. VAN ELSSEN (Hrsg.): Einzelbetriebliche Naturschutzberatung – ein Erfolgsrezept für mehr Naturschutz in der Landwirtschaft (...), Witzenhausen, 152 – 156.

SCHNAUT, G. (2005): Fördermöglichkeiten im Rahmen der ELER-VO für die einzelbetriebliche Naturschutzberatung – in: T. VAN ELSSEN (Hrsg.): Einzelbetriebliche Naturschutzberatung – ein Erfolgsrezept für mehr Naturschutz in der Landwirtschaft (...), Witzenhausen, 157 – 163.

Anschrift der Verfasserin:

Ursula Stratmann, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE),
Deichmanns Aue 29, 53179 Bonn, Tel.: 0228-6845-3477,
ursula.stratmann@ble.de