

ZUSAMMENARBEIT FÜR EINE GRÜNERE AGRARLANDSCHAFT

Resultate eines Pilotprojekts in vier Niederländischen Regionen



Hat die gemeinschaftliche oder kooperative Erbringung von Umweltdienstleistungen einen Mehrwert? Die reformierte Gemeinschaftliche Agrarpolitik (GAP) bietet Möglichkeiten für Zusammenarbeit, sowohl in der ersten als in der zweiten Säule. Für Agrarumweltmaßnahmen können Verbände von Bauern (und anderen Akteuren) als Anspruchsberechtigte funktionieren. Ein gemeinschaftlicher Ansatz gewinnt an Bedeutung, weil es starke Anreize gibt die ökologischen Resultate zu vergrößern und die Ausführungskosten zu senken. Vier regionale Vereine für Natur- und Landschaftspflege in den Niederlanden haben den Versuch unternommen die kooperative Erbringung als vollwertige Vermittlung zwischen Behörde und Landnutzer zu etablieren. Ihre Erfahrungen sind vielversprechend für die zukünftige Herstellung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft. ►►

1. Mehrwert regionaler Kooperation bei öffentlichen Gütern

Bauern waren schon immer stark wenn es geht um Zusammenarbeit. So gibt es landwirtschaftliche Kooperationen, z.B. Genossenschaften, schon seit mehr als einem Jahrhundert. Der Grundprinzip für Zusammenarbeit bei der Herstellung öffentlicher Güter hat teilweise denselben Hintergrund: die Vermarktung verbessern. Nur geht es in diesem Fall um ‚Umweltprodukte‘ die nicht über den Markt verhandelt werden.

Kooperation bei der Herstellung öffentlicher Güter bietet viele aktuelle und potenzielle Vorteile. So sind bessere ökologische Resultate zu erreichen für die Lebensräume und Arten, die den Maßstab des individuellen Bauernhofs überschreiten. Ökologische Vernetzungen und Feldvögel sind herausragende Beispiele. Dasselbe gilt für Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität oder zur Verringerung negativer externer Effekte. Ökologische Vorteile können auch durch regionale Anpassung von Schutzmaßnahmen oder durch größere Beteiligung von Bauern an Programmen realisiert werden. Für die teilnehmenden Bauern gibt es auch Vorteile: einfacherer Zugang zu Umweltprogrammen und administrative Erleichterungen. In den Niederlanden bereitet die Regierung momentan ein Agrarumweltprogramm für 2016 vor, an dem nur Gruppen oder Verbände von Bauern teilnehmen dürfen. Schließlich kann es eine wesentliche Verringerung von Ausführungskosten für den Staat geben und dadurch für die Gesellschaft als Ganzes. Dies gilt insbesondere wenn Bauern von einer anspruchsberechtigten Organisation vertreten werden, die die administrative Arbeit der behördlichen Zahlstelle teilweise übernimmt. Dadurch kann die Ausführung des Programms vereinfacht werden. Im niederländischen Pilotprojekt haben die vier Organisationen die neue Rolle als Zahlstelle drei Jahre lang praktiziert und geprüft.

2. Kooperation in den Niederlanden und anderswo in Europa

Die ersten Vereine von Bauern für Landschaftspflege wurden in den Niederlanden um 1990 gegründet. Viele von ihnen haben sich basierend auf bestehende regionale Bauerngruppen und/oder auf lokale Vorreiter. Der Ursprung solcher Vereine war auch ein progressiver Ansatz der agrarischen Landschaftspflege, im Gegensatz zum Schutz der Kulturlandschaft durch Naturschutzorganisationen. Seit 2000 hat die niederländische Regierung einen kooperativen Ansatz der Agrarumweltprogramme gefördert, wodurch die Anzahl der Vereine gewachsen ist und ihr Arbeitsbereich sich verbreitert hat. Die gesellschaftliche Debatte über die Effektivität von Agrarumweltmaßnahmen hat zu der Einsicht geführt, dass der Rückgang der biologischen Vielfalt nur von einem kooperativen, regional maßgeschneiderten Ansatz gestoppt werden kann. In den Niederlanden gibt es heute ungefähr 150 regionale Pflegevereine, alle Rechtsträger, an denen sich mehr als 10.000 Landwirte und mehrere Tausend Bürger beteiligen. Ihre Arbeitsfläche umfasst mehr als die Hälfte des nationalen ländlichen Raums. Bei der Ausführung des heutigen Agrarumweltprogramms haben die Pflegevereine nur eine informelle Rolle. Im neuen Programm, an dem nur Gruppen von Bauern teilnehmen können, bekommen sie schon eine formelle Rolle und sollten ihre Administrationen und Verfahrensweisen professionell sein. Deshalb sind sie momentan dabei sich zu reorganisieren und zu professionalisieren. Kooperation zur Herstellung öffentlicher Güter gibt es nicht nur in den Niederlanden. Es gibt weltweit Beispiele erfolgreicher Zusammenarbeit, wie ein neuerer Bericht der OECD zeigt. Die Beispiele variieren erheblich: von zeitlich beschränkter Kooperation für ein Projekt bis zu langjährigen Organisationen für nachhaltige Landwirtschaft. Gemeinschaftlich ist ihre Basisarbeit und ihre regionale Anbindung bei der Realisierung öffentlicher Ziele. Auch gibt es Kooperationen die sich für neue gesellschaftlichen Anforderungen an eine grünere Agrarlandschaft einsetzen und eine bessere Verbindung zwischen Landwirtschaft und Stadt nachstreben.

3. Die Pilotregionen und ihre Aktivitäten

Agrarischer Naturverein Ost Groningen (ANOG)

Der östliche Teil der Provinz Groningen ist ein großflächiges Produktionsgebiet mit großen lokalen Unterschieden. Auf den Tonböden in der Nähe der Nordseeküste ist Getreide die wichtigste Frucht. Auf den südlicher gelegenen sandigen Böden gibt es eine ziemlich enge Fruchtfolge, mit Nachdruck auf Stärkeindustriekartoffeln. Der Verein ANOG ist mit einem Arbeitsgebiet von 130.000 HA einer der größten Verbände in den Niederlanden. Der Verein hat für viel mehr Teilnahme am ‚Menü‘ für Feldstreifen im heutigen Agrarumweltprogramm gesorgt, vor Allem für Feldvögel, wie Feldlerche, Rebhuhn und Wiesenweihe.

Vorstandsmitglied Henk Smith meint:

„Wir möchten beweisen dass es in großflächigen Ackerbaugebieten wie hier Platz gibt für biologische Vielfalt. Im Pilotprojekt haben wir versucht bessere Verbindungen zwischen den Feldstreifen unter Vertrag zu realisieren. Dazu mussten wir die Teilnahme von Bauern steuern. So mussten wir manchmal die Anwendung von Feldstreifen verweigern. In anderen Fällen haben wir Leute besucht um sie davon zu überzeugen, dass ein Feldstreifen am richtigen Ort viel ausmacht. Weil ökologische Feldstreifen in unserem Land ziemlich teuer sind, haben wir auch billigere Maßnahmen erprobt, wie Winterstoppeln als Wildnahrung und vogelfreundliche Gewächse wie Luzerne, Kümmel und Buchweizen. Wir wussten vom Ausland, dass solche Maßnahmen Vorteile bieten könnten – und die gab es tatsächlich auch bei uns.“



Verein Nordfriesische Wälder (NFW)

Der Verein NFW (Noardlike Fryske Wälden) ist eigentlich ein Dachverband von sechs kleineren Organisationen im nordöstlichen Teil der Provinz Friesland. Das Arbeitsgebiet besteht aus Grünland, das wichtig ist für Wiesenvögel und aus kleinflächigen Feldern die von Hecken und Knicks begrenzt sind. Das Gebiet ist bekannt wegen seines dichten Netzes an linearen Landschaftselementen mit einer großen biologischen Vielfalt. Der Verein hat eine lange Tradition wenn es geht um gemeinsame Aktionen und Ausübung von Selbstverwaltung.

Der Vorsitzende Douwe Hoogland erzählt:

„Im Pilotprojekt war es unser Ziel ein umfassendes System gemeinschaftlicher Erbringung von Umweltdienstleistungen vorzubereiten, zu realisieren und zu verbessern. Wir haben sechs Zertifikate zu Grünlandpflege, Landschaft und biologischer Vielfalt eingeführt, die jeweils eine Reihe von Maßnahmen enthalten. Die Teilnahme der Bauern war hoch und die Resultate waren gut. Manche Bauern haben sogar Hecken dazu gepflanzt, um die Funktion der ökologischen Vernetzung zu verbessern. Wir haben Teams von Bauern und Bürgern zur Überprüfung der Pflege gebildet. Unsere Erfahrungen haben wir in einem Handbuch für kooperative Erbringung zusammen getragen, das als Modell für ein zukünftiges nationales Programm dienen kann.“



Verein Wasser, Land und Deiche (WLD)

Das Gebiet ‚Niederholland‘, nördlich von Amsterdam, umfasst sowohl alte Moortrockenlegungen (mit fast nur Grasland) als auch neuere Polder mit Tonböden. Das Gebiet ist 50.000 HA groß und reich an öffentlichen Gütern: Wiesenvögel in hoher Dichte und auch viele Arten die an sumpfige Lebensräume gebunden sind. Ungefähr 10.000 HA sind unter Vertrag des heutigen Agrarumweltprogramms. Der Verein WLD hat 650 Mitglieder, wovon 500 Bauer sind. Das Gebiet kennt noch immer eine große Vielfalt an landwirtschaftlicher Praxis, Landschaft und Natur. Aber die Marktkräfte sind stärker als die ökologischen Anreize, wodurch die Landnutzung in den letzten Jahren gleichförmiger geworden ist. Darum sucht WLD nach gezielten Anreizen für eine landwirtschaftliche Entwicklung, die der Landschaft Rechnung trägt.



Sjaak Hoogendoorn, Vorsitzender des WLD meint:

„Wir haben getestet welche Schwellen es bei Bauern wegen naturfreundlicher Aktionen gibt. Wir waren sehr selektiv in der Vergabe von Verträgen. Nicht nur den Interessen eines Bauern, sondern auch dem Standort seines Landes wurde Rechnung getragen. Zur Vorbereitung haben wir mit der Naturschutzorganisation und der

Wasserbehörde Karten der günstigen ökologischen Standorte gemacht. Unsere Feldkoordinatoren, die fast jeden Bauern, jedes Feld und fast jede Kuh kennen, haben die Kontrollen ausgeführt. Wenn man so nah mit Bauern arbeitet, kann man bei der Realisierung viel Kosten sparen.“

Stiftung Wertvolle Kulturlandschaft (WCL) Winterswijk

Die Stiftung WCL weicht von den anderen Pilotprojekten ab, weil diese Organisation alle relevanten Interessengruppen in der Region von Winterswijk beteiligt: Landnutzer, Naturschutzorganisationen und lokale Behörden. Winterswijk liegt im östlichen Teil der Niederlande nahe der Grenze. In diesem Gebiet treffen relativ groß angelegte und intensive agrarische Betriebe und eine sehr kleinflächige Landschaft aufeinander. Es gibt kleine Felder von Grünland und Ackerbau, die von Hecken und kleine Waldparzellen umringt sind. Diese Landschaft verursacht hohe Produktionskosten, aber wird gleichzeitig von der breiten Öffentlichkeit sehr hoch bewertet. Die Weiterführung der Landwirtschaft ist entscheidend für den Schutz der Landschaft, obwohl es keine Instrumente gibt zur Vergütung des kleinen Maßstabs, auch nicht unter dem EU Programm zur Kompensation benachteiligter Gebiete.



Projektleiter Arie Schoemaker erzählt:

„Wir haben den Bauern ein breites Menü von lokal maßgeschneiderten Maßnahmen angeboten. Die Teilnahme der Bauern war hoch, sogar bei ziemlich drastischen Maßnahmen, wie die Rücknahme der Maiszucht zugunsten von traditionellem Getreide. Wir sind aktiv an mögliche Teilnehmer herangegangen, haben

Feldvorführungen gemacht und individuelle Beratung versorgt. Das waren die wichtigsten Instrumente unseres Erfolgs. Diese Erfahrungen haben uns dazu gebracht, der Regierung ein erweitertes Angebot zur regionalen Landschaftspflege, vorauslaufend auf das neue Agrarumweltprogramm, zu machen.“

4. Erkenntnisse

- Die regionalen Pflegevereine beziehungsweise Kooperationen haben erwiesen als vollwertige Vermittler zwischen Behörde und Landnutzer funktionieren zu können. Sie haben viele Aufgaben und Zuständigkeiten, die jetzt bei Behörden liegen, erfolgreich erfüllt. Sie haben alle Verfahrensweisen, die zu dieser Rolle gehören, geprüft und diese in Handbüchern zur gemeinschaftlichen Erbringung von Umweltdienstleistungen aufgenommen.
- Sie haben regional maßgeschneiderte Schutzmaßnahmen und Anreize entwickelt, die richtige Maßnahme am richtigen Standort auszuführen und dadurch mosaikförmige Landbewirtschaftung (auf Wiesenvögel abgestimmt) praktiziert und ökologische Vernetzung realisiert.
- Das bedeutet, dass der Pflegeverein selektiv in der Vergabe von Verträgen war und sich getraut hat, wenn nötig, „nein“ zu sagen. Obwohl dieses Vorgehen von den meisten Teilnehmern akzeptiert wurde, war es ein Lernprozess, die Maßnahmen und Standorte scharf zu definieren und zu erklären. Absolute Transparenz zu Beginn kann Aufregung im späteren Verlauf des Verfahrens vorbeugen.
- Viele der lokal maßgeschneiderten Maßnahmen sind für die Niederländische Praxis neu. Manche ‚Menüs‘ beinhalten verpflichtete Kombinationen von Maßnahmen (z.B. für Gräben und ihre Ufer). Davon haben sich viele als ökologisch effektiv erwiesen. Solche Maßnahmen sind auch für andere Regionen interessant.
- In zwei Pilotprojekten ist das erweiterte Menü von Umweltdienstleistungen in einem regionalen Angebot zur Landschaftspflege aufgenommen, das auf das neue Niederländische Agrarumweltprogramm antizipiert.
- Das Pilotprojekt hatte ein eigenes Budget wegen Ausführung von Experimenten und Prüfungen. In den Regionen wurden manchmal auch andere finanzielle Quellen genutzt, worunter schon länger bestehende.
- Obwohl die Laufzeit des Pilotprojekts zu kurz war für ein gründliches Monitoring der Effekte auf biologische Vielfalt, zeigen die beschränkten Felduntersuchungen, dass viele Maßnahmen wie beabsichtigt funktionieren. Winterstoppel und Luzerne z.B. ziehen eine beachtliche Menge Vögel an.
- Die Ausführungskosten waren relativ niedrig: ungefähr 15% der totalen Ausgaben. Kosten der Behörde waren nicht darin enthalten. In der Zukunft, wenn nur anerkannte Pflegevereine, und keine individuellen Bauern, Anspruch erheben, könnten die Kosten für den Staat erheblich verringert werden. Es hat den Anschein dass größere Organisationen sich Vorteile erwirtschaften können, aber diese treten nur in begrenztem Maße auf, weil sich bei zunehmender Größe, der Abstand zwischen der Kooperation und dem Bauern als Nachteil heraus gestellt hat.

Die regionalen Pilotorganisationen haben Führung gezeigt, wenn es darum geht, angemessene Landschaftspflege am richtigen Standort zu liefern. Damit haben sie einen ‚freundlichen‘ mit einem ‚geschäftsmäßigen‘ Ansatz verbunden. Die hohe Akzeptanz ihrer Richtlinien hängt vor Allem von der Nähe der Pflegevereine zu den Bauern ab. Die Verbände werden von den Bauern hoch respektiert und als ‚eigene‘ Organisation wahrgenommen.



Sharon Dijksma, Landwirtschaftsminister:

“Ich bin froh, dass Europa den Niederländischen Vorschlag zur Rolle von regionalen Bauernvereinen beim Naturschutz angenommen hat. Die Zusammenarbeit des Staates mit diesen Vereinen macht das System effektiver und effizienter: Maßnahmen werden weniger zersplittert und holistischer angewendet, vor Allem in Gebieten in denen Vorteile für die biologische Vielfalt zu erwarten sind. Weil in den neuen GAP Verordnungen jetzt Möglichkeiten für kooperative Erbringung aufgenommen sind, werden die Niederlande diese in den nächsten Jahren nutzen. Wir reflektieren auch über eine Rolle der Pflegevereine beim ‚greening‘ der 1. Säule.“



5. Herausforderungen für die GAP 2014 -2020

Die regionalen Pilotprojekte haben die Möglichkeiten einer kooperativen Erbringung bei mehreren Zielgruppen gezeigt und befürwortet: von der Europäischen Kommission bis zu vergleichbaren Vereinen in den Niederlanden und im Ausland. Weiterführend hat das Projekt fungiert als Denkfabrik für das ‚greening‘ der GAP in weitem Sinn. Dabei ging es nicht nur um die formelle Organisation der Agrarumweltmaßnahmen, sondern auch um effektive Ökologierungsmaßnahmen in der 1. und der 2. Säule und Verbesserung der Synergie zwischen den Säulen. Es gibt jetzt mehr Möglichkeiten für einen kooperativen Ansatz in der 1. Säule (die Hälfte der ökologischen Vorrangflächen kann in Zusammenarbeit ausgewiesen werden) und in der 2. Säule. Aber die Beziehung zwischen den Säulen verursacht noch immer große Sorgen, vor Allem wegen der Bestimmung gegen doppelte Zahlung.

Mit den neuen GAP Verordnungen ist es jetzt Aufgabe der Mitgliedsstaaten, die erweiterten Möglichkeiten zur Kooperation zu nutzen. Es ist aber auch eine Herausforderung der Initiativen ‚von unten nach oben‘ in ganz Europa, neue Wege zur gemeinschaftlichen Erbringung von Umweltdienstleistungen zu schaffen, die attraktiv für Bauern sind und auch den Prinzipien der Verwaltung und Rechenschaftslegung entsprechen. Längerfristig (z.B. bei der Überprüfung der GAP in 2017) wird es neue Chancen geben den kooperativen Ansatz in der 1. und der 2. Säule zu verfeinern. Auch kann gemeinschaftliche Pflege auf andere öffentliche Güter, wie Gebiete unter Natura 2000 und der Wasserrichtlinie, angewendet werden. Die niederländischen Erfahrungen haben gezeigt, dass ein kooperativer Ansatz mit Einsparungen in der Ausführung einher gehen kann. Die Pilotprojekte können Inspiration für andere lokale Initiativen in Europa bieten und zum Verständnis einer erfolgreichen Zusammenarbeit zwischen Bauern, Naturschützern und Behörden beitragen.



Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling, Europa investeert in zijn platteland



Ministerie van Economische Zaken

Herausgabe: Agrarische Natuurvereniging Oost Groningen, Vereniging Noardlike Fryske Wâlden, Agrarische natuur- en landschapsvereniging Water, Land & Dijken, Stichting WCL Winterswijk - Dezember 2014

Texte: Paul Terwan

Fotografie: WCL Winterswijk, Loek Londo, Loes Hazes en Jos van den Broek, Paul Terwan, Geert van Duinhoven, Rob Janmaat, Noardlike Fryske Wâlden, ANOG.

Design: PRORENS

