



Löst Geld Nutzungskonflikte?

Zur Steuerungsproblematik von Förderprogrammen im Agrarumweltbereich

Eine Fallstudie über Landnutzungskonflikte und -kompromisse zwischen
Landwirtschaft und Umweltschutz im Biosphärenreservat Spreewald

von

Stefan Jungcurt, Lutz Laschewski und Christian Schleyer

Gefördert durch die Landwirtschaftliche Rentenbank, Frankfurt/M.



rentenbank

Über die Autoren

Dr. Lutz Laschewski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Agrarpolitik und Marktlehre des Instituts für Agrarökonomie und Verfahrenstechnik an der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock.

Stefan Jungcurt und *Christian Schleyer* arbeiten beide als wissenschaftliche Mitarbeiter am Fachgebiet Ressourcenökonomie des Instituts für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus an der Landwirtschaftlich-Gärtnerischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

Kontakt

Dr. Lutz Laschewski
Universität Rostock
Agrar-und Umweltwissenschaftliche Fakultät
Institut für Agrarökonomie und Verfahrenstechnik

Fachgebiet Agrarpolitik und Marktlehre
Justus-von-Liebig Weg 7
D-18051 Rostock

Tel.: +49 (0)381 498 2121
Fax. +49 (0)381 498 2086
lutz.laschewski@auf.uni-rostock.de

Stefan Jungcurt / Christian Schleyer
Humboldt-Universität zu Berlin
Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät
Institut für Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaften des Landbaus
Fachgebiet Ressourcenökonomie
Luisenstraße 56
D-10099 Berlin

Tel.: +49 (0)30 2093 6151/ 6209
Fax: + 49 (0)30 2093 6497
stefan.jungcurt@agrار.hu-berlin.de
christian_schleyer@gmx.de

Inhaltsverzeichnis

1	PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG	4
2	VORGEHENSWEISE UND METHODE	6
3	SITUATIONSANALYSE	8
3.1	ABGRENZUNG DER UNTERSUCHUNGSREGION	8
3.2	NUTZUNGSDRUCK UND NATURSCHUTZ- UND UMWELTSCHUTZZIELE	9
3.3	POLITISCH-ADMINISTRATIVE STRUKTUREN	15
3.4	ZWISCHENBETRACHTUNG	18
4	ANALYSE DER FÖRDERINSTRUMENTE	20
4.1	VERTRAGSNATURSCHUTZ	20
4.2	MAßNAHMEN NACH VO (EG) 1257/99	22
4.3	GEWÄSSERRANDSTREIFENPROJEKT (GRPS)	29
4.4	SONSTIGE	32
4.5	ZWISCHENBETRACHTUNG	33
5	BÜRGERPROTEST UND BETEILIGUNGSVERFAHREN	36
6	SCHLUSSBETRACHTUNG: EINE INTEGRIERENDE BETRACHTUNGSWEISE LOKALER EFFEKTE VON AGRARUMWELTPOLITIK	40
	LITERATURVERZEICHNIS	46
	ANHÄNGE	49

1 Problemstellung und Zielsetzung

Nutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz beschäftigen seit einigen Jahren sowohl die praktische Agrarpolitik als auch die wissenschaftliche Agrarökonomie. Bisher sind in der Agrarumweltpolitik und im Naturschutz zahlreiche einzelne Fördermaßnahmen und zu Programmen zusammengefasste Instrumentenbündel geschaffen worden, die in erster Linie dem Zweck dienen, Landwirten die betriebswirtschaftlichen Nachteile, die aus erhöhten Anforderungen an eine umweltgerechtere Bewirtschaftung resultieren, (zumindest partiell) zu kompensieren und damit vorhandene Konfliktpotentiale zu mindern. Gleichzeitig sollen auf diese Weise aber auch positive Anreize für die freiwillige Durchführung weitergehender Umweltmaßnahmen gesetzt werden. Im Zuge dieser Entwicklung sind insbesondere in Großschutzgebieten institutionelle Strukturen aufgebaut worden, die darauf ausgerichtet sind, Flächennutzer – und hier vor allem die landwirtschaftlichen Betriebe - in Entscheidungsstrukturen mit einzubinden. Zugleich wurden Programme entwickelt, die darauf ausgerichtet sind - oder zumindest die Potentiale dafür enthalten -, landwirtschafts- und landschaftsnahe Wirtschaftsaktivitäten im Rahmen integrierter regionaler Maßnahmen zu fördern. Sie sollen einerseits Einkommensalternativen für die Landwirtschaft schaffen, andererseits aber auch die durch den Naturschutz entstehenden ökonomischen Verdienstmöglichkeiten gezielt zur Einkommenssicherung nutzbar machen.

Gewiss kann man der Ansicht sein, dass die Art der Förderung immer noch unbefriedigend ist und im gegenwärtigen Förderungskatalog zahlreiche Ziele nach wie vor unberücksichtigt bleiben. Angesichts des Umfangs und der Vielfalt der bestehenden Fördermöglichkeiten erscheint es allerdings nicht überzeugend, die bestehenden Steuerungs- und Implementationsdefizite im Agrarumweltbereich allein auf mangelnde finanzielle Anreize zurückzuführen. Vielmehr rücken bei der Suche nach den Ursachen unter anderem Fragen der anreizorientierten Ausgestaltung, administrativen Umsetzung, Anpassungsflexibilität an lokale Bedingungen, Verhaltenskoordination bei mehreren beteiligten Akteuren, Vermittlung von Umweltwissen und Vernetzung der verschiedenen Fördermaßnahmen in den Vordergrund. Hierbei gilt es auch, die Wechselbeziehungen zwischen den Fördermaßnahmen im Agrarumweltbereich und anderen Bereichen der Agrarförderung zu berücksichtigen.

In der Agrarökonomie wurden hinsichtlich der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen bislang insbesondere die Fragestellungen diskutiert, inwieweit die Agrarumweltprogramme in ihren Zielen wirklich "umweltorientiert" sind und einen effizienter Mitteleinsatz sowie eine ökologische Treffsicherheit gewährleisten, und ob die gewählten ökonomischen Anreize geeignet sind, die Flächenbewirtschaftler im angestrebten Umfang zu einer Teilnahme an diesen Programmen zu motivieren. Im Mittelpunkt stand hierbei häufig ein Verständnis von Agrarumweltprogrammen als "add on" - Maßnahmen, also ergänzend zu den bestehenden landwirt

schaftlichen Förderprogrammen und insbesondere zur Kompensation negativer wirtschaftlicher Folgen von Umweltauflagen in der Agrarproduktion.

Es zeichnet sich jedoch mehr und mehr ab, dass es über zusätzliche oder verbesserte *Instrumente* hinaus Veränderungen der *Institutionen*¹ bedarf, um den vielfältigen Anforderungen an eine nachhaltig umweltgerechte Landnutzung gerecht werden zu können (MÜLLER et al., 2000). Für die Ausgestaltung und Beurteilung von Agrarumweltmaßnahmen ergibt sich aus einer solchen institutionellen Betrachtungsweise die grundsätzliche Fragestellung der Integration von Einzelmaßnahmen in spezifischen lokalen Kontexten, in denen zum einen spezifische Umweltprobleme vorherrschen, aber auch spezifische Akteurskonstellationen sowie institutionelle und organisatorische Strukturen zu finden sind, die erheblichen Einfluss auf die tatsächliche Wirksamkeit der Fördermaßnahmen haben. Da hier in den meisten Fällen ein Portfolio zum Einsatz kommt, dessen mögliche (positive und negative) Synergieeffekte nicht vernachlässigt werden dürfen, tritt die Aufgabe der wechselseitigen Abstimmung der Förderprogramme in den Vordergrund (*Kohärenzproblem*).

Die Frage der Einbettung von Agrarumweltmaßnahmen in spezifische lokale Kontexte ist bisher nicht untersucht worden. Dieser Bericht versucht, sich dieser Frage im Rahmen einer Fallstudie im Biosphärenreservat (BR) Spreewald zu nähern. Es wird untersucht, wie unterschiedliche Akteure und Institutionen auf die Lösung von Umweltproblemen einwirken. Das Interesse ist dabei einerseits auf die Wirksamkeit der Förderung und andererseits auf die Effizienz des Mitteleinsatzes gerichtet. Im Ergebnis der Analyse versuchen wir Hypothesen darüber zu generieren, welche Aspekte bei der Gestaltung von Anreizmechanismen (Fördermaßnahmen) berücksichtigt werden sollten, um die Flächenbewirtschafter zu einer möglichst kostengünstigen Bereitstellung von Umweltgütern zu motivieren. Daraus sollen Ansatzpunkte zu einer verbesserten Förderpraxis identifiziert werden.

Im zweiten Abschnitt stellen wir kurz die methodische Vorgehensweise dar, bevor wir zur Analyse der Ergebnisse übergehen. In der Situationsanalyse im Abschnitt 3 stellen wir die Spreewaldregion, ihre wichtigsten (Agrar-)Umweltprobleme und Naturschutzziele, die damit verbundenen zentralen lokalen Akteure und weitere relevante Aspekte des lokalen Kon

¹ Unter Institution werden hier Systeme von Regeln verstanden, die auf sich wiederholende (soziale) Situationen oder Handlungen anwendbar und generell von den Mitgliedern einer Gesellschaft akzeptiert sind (BLAAS, 1982, S. 264). Solche Beschränkungen der Interaktionen können entweder explizit durch Gesetze, Rechte, Verfassungen, etc. festgelegt oder sozusagen 'selbst auferlegt' und ohne externe Überwachung wirksam sein. Der wesentliche Aspekt einer Institution ist, dass durch sie Konsequenzen individueller oder kollektiver Aktivitäten spezifiziert werden, die von den Handelnden erwartet werden können. Bei Existenz einer etablierten Institution kann ein Individuum oder eine Gruppe bis zu einem gewissen Grad die Reaktionen abschätzen, die ihre eigenen Handlungen bei anderen hervorrufen. Institutionen sind nicht gleichzusetzen mit Organisationen, sie definieren und erfordern aber zugleich funktionsfähige Organisationen, in der Institutionenökonomie auch als Governance-Strukturen bezeichnet, die das Wirksamwerden der Regelsysteme bewerkstelligen.

textes, wie z.B. die regionalwirtschaftliche Entwicklung, dar. Ausgehend von diesen Beobachtungen analysieren wir in Abschnitt 4 die vorhandenen und geplanten Fördermaßnahmen im Biosphärenreservat Spreewald. Bei der Beurteilung beziehen wir uns sowohl auf theoretische Überlegungen und vorliegende Evaluationen einzelner Förderprogramme als auch auf die in den Interviews herausgearbeiteten Perspektiven und Anforderungen der lokalen Akteure bezüglich der Agrarumweltmaßnahmen. Der darauf folgende Abschnitt 5 beleuchtet dann die spezifische Genese des lokalen Naturschutz- und Umweltdiskurses insbesondere seit der deutschen Wiedervereinigung. Abschließend ziehen wir im Abschnitt 6 ein vorläufiges Resümee hinsichtlich wichtiger Aspekte der Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen und umreißen den zukünftigen Forschungsbedarf in diesem Bereich.

2 Vorgehensweise und Methode

Gegenstand dieser Untersuchung ist eine qualitative Wirkungsanalyse in Form einer Fallstudie. Eine Fallstudie ist ein Forschungsdesign, das dazu dient, aktuelle Sachverhalte zeitnah in der Realität zu studieren. Sie ist besonders geeignet, wenn die Wirkungszusammenhänge nicht eindeutig sind, weil die theoretischen Zusammenhänge noch unklar oder die Komplexität des zu untersuchenden Phänomens, d.h. die Zahl der einzubeziehenden Variablen, sehr groß sind. Grundsätzlich stellt die Fallstudie einen Forschungsansatz dar, in dem vielfältige Formen der Informationsgewinnung und von Quellen zur Analyse herangezogen werden.

Bei unserem hier verwendeten Fallstudiendesign nehmen wir explizit auf Kriterien Bezug, wie sie von YIN (1994) dargelegt wurden. Demnach sind fünf Komponenten eines Forschungsdesigns besonders wichtig:

1. Forschungsfrage(n)
2. Forschungshypothese(n)
3. Untersuchungseinheit(en)
4. Verfahrensweise wie die Daten mit den Hypothesen verbunden werden und
5. Kriterien zur Interpretation von Daten.

Forschungsfrage: Im Zentrum der Fallstudie steht die Frage nach der *Wirksamkeit*, d.h. der ökologischen Treffsicherheit und der ökonomischen Effizienz agrarumweltpolitischer Maßnahmen. Wirksamkeit bezeichnet hier, inwieweit die jeweiligen agrarumweltpolitischen Maßnahmen dazu geeignet sind, in gesellschaftlich akzeptierter Form die gewünschten Naturschutz- und Umweltziele zu erreichen. Effizienz besagt, ob entweder ein gewünschter Zielerreichungsgrad mit möglichst geringen Kosten oder bei gegebenem Budget ein möglichst hoher Zielerreichungsgrad realisiert wurde.

Forschungshypothese: Es wird in dieser Untersuchung davon ausgegangen, dass erhebliche Defizite sowohl bezüglich der ökologischen Treffsicherheit als auch hinsichtlich der ökonomischen Effizienz der gegenwärtig angewandten Agrarumweltprogramme vorhanden sind. Als wesentliche Ursachen für fehlende Wirksamkeit und Ineffizienzen werden einerseits Dysfunktionalitäten in den Governance-Strukturen vermutet. So bestehen bei Agrarumweltmaßnahmen erhebliche Informationsasymmetrien zwischen Landnutzern und Umweltschutzverwaltungen. Während letztere sowohl über Umweltschutz bezogenes Fachwissen und über das Definitionsmonopol hinsichtlich der Naturschutz- und Umweltziele verfügen, ist das bewirtschaftungsbezogene Prozesswissen überwiegend bei den Landwirten selbst angesiedelt. Hieraus ergeben sich erhebliche Transaktionskosten z.B. für die Absicherung der Akzeptanz notwendiger Maßnahmen, das Monitoring, die Kontrolle und die Kommunikation. Formen der Partizipation und Kooperation sind hier deshalb aus institutioneller Sicht häufig zur Minimierung dieser Kosten geeignet und sinnvoll.

Andererseits sind mit der angestrebten Integration der so genannten externen Effekte² Verteilungswirkungen verbunden. Naturschutz- und Umweltziele konfliktieren häufig unmittelbar mit ökonomischen Zielen wichtiger gesellschaftlicher Gruppen. Daraus resultiert ein mitunter erhebliches gesellschaftliches Konfliktpotenzial.

Untersuchungseinheit: Die Region Spreewald bildet die Untersuchungseinheit dieser Forschungsarbeit. Eine eindeutige Bestimmung der ‚Region Spreewald‘ ist allerdings nur schwer möglich ist, da je nach Zweck unterschiedliche administrative Abgrenzungen bestehen³. Im vorliegenden Bericht beziehen wir uns im Wesentlichen auf das Gebiet des Biosphärenreservats Spreewald, da neben der guten Sekundärdatenlage für diese Raumeinheit hier auch das gesamte Portfolio der zu untersuchenden Fördermaßnahmen zur Anwendung kommt.

Verfahrensweise: Zur Beantwortung der eingangs genannten Forschungsfragen wurde ein Mix von Methoden eingesetzt. Aufgrund der Prominenz und gesellschaftlichen Bedeutung der Region Spreewald konnte zum einen auf umfangreiches Material aus Vorstudien, Gutachten, abgeschlossenen und laufenden Planungsprozessen und anderen relevanten Forschungsarbeiten zurückgegriffen werden. Diese Dokumente wurden gesichtet und forschungsrelevante Inhalte extrahiert und aufbereitet, wie z.B. Hinweise auf die wichtigsten Umweltprobleme und -ziele, auf zentrale Akteure und auf relevante Aspekte und Entwicklungen des regionalen Kontextes. Wesentliche Teile der formalen Darstellung der im Biosphärenreservat Spreewald wirksamen Förderprogramme beruhen ebenfalls auf dieser Literatur- und Dokumentenanalyse. Darüber hinaus konnte auch auf Ergebnisse eigener rele

² Als ‚externe Effekte‘ bezeichnet man die Auswirkungen ökonomischen Handelns auf die Wohlfahrt eines unbeteiligten Dritten, für die niemand bezahlt oder einen Ausgleich erhält (MANKIW, 2001).

³ Siehe hierzu auch die Ausführungen in den Kapiteln 3.1 und 4.3.

vanter Forschungsarbeiten und auf statistische Angaben des Landes Brandenburg zu einzelnen Fördermaßnahmen zurückgegriffen werden.

Zum anderen wurden insgesamt acht Intensivinterviews durchgeführt, die jeweils durchschnittlich zwei Stunden dauerten. Die Interviews wurden aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Bei den Gesprächspartnern handelte es sich um drei Landbewirtschafter (ein Bewirtschafter war zugleich Vorsitzender des Kreisbauernverbands), zwei Vertreter der Biosphärenreservatsverwaltung, den Bürgermeister der Stadt Lübbenau, den ehemaligen Vorstandsvorsitzenden des Spreewaldvereins sowie den heutigen Leiter des Regionalbüros Spreewald und einen Vertreter des Wasser- und Bodenverbandes „Oberland Calau“. Ein Gespräch mit einem Repräsentanten des Gewässerrandstreifenprojekts Spreewald war leider nicht möglich.

Kriterien zur Dateninterpretation: Im Zentrum der Analyse stehen, wie bereits angedeutet, die Kriterien der Wirksamkeit (Effektivität), der Wirtschaftlichkeit (Effizienz) und der Verteilungswirkung der Agrarumweltmaßnahmen. Eine institutionelle Betrachtungsweise begründet sich darüber hinaus aber auch aus weiteren Kriterien wie der Flexibilität der Verfahrensweisen und Innovation. Diese Kriterien beruhen auf der Existenz von Unsicherheiten, Risiken sowie der Anerkennung unvollständigen Wissens über Wirkungszusammenhänge seitens der handelnden Akteure.

3 Situationsanalyse

Die Situationsanalyse dient der Identifikation der wichtigsten Umweltprobleme und -ziele, der Beschreibung der zentralen Akteure und der Erfassung aller relevanten Aspekte des lokalen Kontextes wie z.B. der wirtschaftlichen und (landschafts-)kulturellen Entwicklung, die für die Ausgestaltung der (agrar-)umweltpolitischen Instrumente und Institutionen von besonderer Bedeutung sind.

3.1 Abgrenzung der Untersuchungsregion

Gegenstand der Untersuchung ist der Spreewald in den Grenzen des Biosphärenreservats Spreewald. Beim Spreewald handelt es sich um eine in Europa einmalige Niederungslandschaft etwa 100 km südöstlich von Berlin und nordwestlich von Cottbus. Die Spree durchfließt hier ein durch ein feingliederiges Netz von Fließen geprägtes großflächiges Binnen-delta-Gebiet⁴. Ursprünglich war das gesamte Gebiet von Wald, überwiegend Auwälder, bedeckt. Der Spreewald unterteilt sich in den Unterspreewald nördlich der Stadt Lübben und

⁴ Der Name ‚Spree‘ leitet sich vom indoeuropäischen Wort ‚Spreu‘ ab und bedeutet soviel wie ‚streuen‘ oder ‚ausbreiten‘.

den Oberspreewald südöstlich von Lübben, wobei letzterer das am weitesten verzweigte Netz an Fließsen aufweist.

Das Biosphärenreservat Spreewald mit einer Größe von etwa 484 km² liegt zentral innerhalb der mehr als 3.000 km² großen Spreewaldregion, die häufig auch als Wirtschaftsraum Spreewald bezeichnet wird. Das Biosphärenreservat liegt zu unterschiedlichen Anteilen in den drei Brandenburger Landkreisen Dahme-Spreewald (LDS), Oberspreewald-Lausitz (OSL) und Spree-Neiße (SPN). Insgesamt 42 Gemeinden liegen im Biosphärenreservat, davon allerdings nur 10 Gemeinden vollständig (MUNR, 1998a).

Die Biosphärenreservat Spreewald ist in vier Zonen unterteilt:

- Kernzone (I): Etwa 1,8% der Gesamtfläche sind als Totalreservat ausgewiesen, das nicht von Menschen betreten und benutzt werden darf.
- Pflegezone (II): In dieser Zone, etwa 18,6% der Gesamtfläche, finden sich die charakteristischen Ökosysteme des Naturraums Spreewald. Unter Vorrang der Belange des Naturschutzes (Status eines Naturschutzgebietes) ist eine Nutzung der Flächen vor allem zur Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft möglich und angestrebt.
- Entwicklungszone (III): Auf 49,7% der Gesamtfläche, als Landschaftsschutzgebiet gesichert, soll das durch nachhaltige Wirtschaftsweisen geprägte harmonische Landschaftsbild durch eine umweltverträgliche traditionelle Landnutzung erhalten werden.
- Regenerationszone (IV): Hierbei handelt es sich um Gebiete (29,9% der Gesamtfläche), in denen "durch unsachgemäße Bewirtschaftung der Charakter des Spreewalds stark verfremdet ist" (AGBR, 1995, S. 13, zitiert in SAUPE, 2001, S. 30). Es handelt sich um eine in anderen Biosphärenreservaten nicht übliche Sonderzone für das Biosphärenreservat Spreewald. Die Flächen in dieser Zone wurden vor 1990 fast ausnahmslos intensiv bewirtschaftet (Saatgrasland, hoher Dünger- und Pestizideinsatz, Einsatz von Großtechnik). Ziel ist es hier, durch geeignete Maßnahmen die Leistungsfähigkeit sowie die typische Lebensraumvielfalt wieder herzustellen, um die Flächen später in die Pflege- oder Entwicklungszone III zu überführen.

3.2 Nutzungsdruck und Naturschutz- und Umweltschutzziele

Beim Oberspreewald handelt es sich naturräumlich betrachtet um einen Teil des Baruther Urstromtals, einer Entwässerungsrinne des Brandenburger Stadiums (Maximalausdehnung) der Weichsel-Eiszeit, die vor ca. 20.000 Jahren entstand. Der Unterspreewald hingegen ist nicht Teil des Baruther Urstromtals, sondern eine jüngere Talabzweigung die im Zuge des Niederschmelzens des Inlandeises entstand (Jungmoränengebiet). Nach der Eiszeit kam es dann zu periodischen Überschwemmungen der zahlreichen sich häufig verlagernden Was

seradern, die zusammen mit den hohen Grundwasserständen zu großflächigen Vermooringerscheinungen führten. Dabei kam es zur Ausbildung von geschichteten Niedermoorböden; überwiegend Überflutungsmoore, aber auch Verlandungsmoore in den Randlagen.

Der heutige Spreewald ist eine durch menschliche Nutzung in den letzten Jahrhunderten stark gestaltete Kulturlandschaft. Von besonderer Bedeutung sind hier die wasserbau- und kulturtechnischen Maßnahmen, die sowohl das heute bekannte spezifische Landschaftsbild geschaffen als auch die charakteristischen landwirtschaftlichen Nutzungsformen erst ermöglicht haben. Natur- und Wasserschutzziele sind partiell an die Erhaltung dieser von Menschen geschaffenen Strukturen gekoppelt. Die Kulturlandschaft Spreewald ist gegenwärtig durch *drei Entwicklungstendenzen* geprägt, die das gesamte Landschaftssystem verändern und bedrohen:

1. Einen massiven Eingriff stellte die *Veränderung des Wasserhaushaltes* durch den Hochwasserschutz und die für den Betrieb der nahen Tagebaue notwendige Grundwasserabsenkung dar. Dadurch wurde einerseits das Wasserdargebot an der Oberfläche extrem erhöht (Sumpfungswässer), während der Grundwasserspiegel stark abgesenkt wurde. Das so entstandene Grundwasserdefizit wird nur langsam wieder ausgeglichen und vermindert das heutige Wasserdargebot (nach Wegfall der Sumpfungswässer) so stark, dass es immer wieder zu zeitweisen Trockenheiten kommt. Gleichzeitig führt der durch die Einstellung der Tagebaue und des Betriebs einiger Schöpfwerke eingeleitete Wiederanstieg des Grundwassers zur Vernässung von landwirtschaftlich genutzten Flächen und in der Folge der Nutzungsaufgabe zum Einsetzen natürlicher Sukzession.
2. In den 1970iger Jahren wurden massive Eingriffe in den Naturhaushalt z.B. durch Meliorationsmaßnahmen, Einebnung von Flächen oder Anlage von Fischteichen vorgenommen, die z.T. mit erheblichen negativen Wirkungen auf die Landschaft und den Naturhaushalt verbunden waren. Mit dieser Landschaftsumgestaltung ging auch eine *Großflächenbewirtschaftung* einher, die zu einem Verlust an Artenvielfalt insbesondere des Feuchtgrünlandes führte. Die traditionelle, kleinteilige Landwirtschaft blieb allerdings als parallele Struktur im Kerngebiet des Spreewaldes zum Teil erhalten.
3. In der Region selbst besteht traditionell eine *Konkurrenz verschiedener wirtschaftlicher Aktivitäten um die Nutzung natürlicher Ressourcen* (Land, Wasser, Landschaft). Aufgrund der naturräumlichen Ausstattung und der vom Menschen geschaffenen Kulturlandschaft gibt es verschiedene Nutzungsformen auf engstem Raum und in direkter Nachbarschaft zu einander. Landwirtschaftliche Produktion findet bis heute auch im Kerngebiet des Spreewaldes auf den von Wasserläufen und Gräben begrenzten Kleinstfeldern statt. Die Gräben dienen neben der Entwässerung und des Transportes auch der Fischerei. In den bewaldeten Gebieten wird Forstwirtschaft betrieben und ge

jagt. Das Gebiet insgesamt, und insbesondere der Innere Spreewald, ist ein beliebtes Ziel für Touristen und Tagesausflügler, was zur Entwicklung diverser touristischer Aktivitäten wie z.B. Kahnfahrten, Gastronomie, Hotellerie, Museen usw. geführt hat.

Landwirtschaft

Gegenwärtig werden im Biosphärenreservat etwa 25.000 ha (53% der Gesamtfläche) landwirtschaftlich genutzt (MUNR, 1998a); mehr als 90% davon als Pachtland (PETSCHIK, 2002). Wie in Tabelle 1 dargestellt, liegt dieser Anteil sogar leicht über dem Brandenburger Vergleichswert, was die große Bedeutung landwirtschaftlicher Nutzungsformen für die Kulturlandschaft Spreewald unterstreicht.

Etwa 47% der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) werden als Ackerland (AL) und 53% als Grünland (GL) genutzt (MUNR, 1998a) [Brandenburg: AL: 78%; GL: 22% (SAUPE, 2001)]. Gemeinden mit überwiegend AL befinden sich hauptsächlich in den Randbereichen des Biosphärenreservats. Dagegen liegt ein hoher GL-Anteil naturbedingt im Inneren Spreewald vor. Ein sehr hoher GL-Anteil findet sich in Lübbenau (ca. 76%) und Leipe (ca. 95%) (MUNR, 1998a). Der größte Teil der Wiesen und Weiden befindet sich auf mehr oder weniger moorigen Böden nasser, feuchter oder wechselfeuchter (zeitweise überfluteter) Standorte (LAGS, 1996). Die landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen sind aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten insgesamt als ungünstig einzuschätzen. Die durchschnittliche Ackerzahl liegt im Unterspreewald bei 22 und im Oberspreewald bei 27. Die entsprechenden Grünlandzahlen liegen etwas darüber (MUNR, 1998a).

Tabelle 1: Überblick Flächennutzung im Biosphärenreservat Spreewald im Vergleich (in %)

Nutzungsart	Deutschland ¹	Brandenburg	Region Spreewald	Biosphärenreservat Spreewald
<i>Landwirtschaft</i>	54	50	41,4	53
Wald	29	34,9	42,7	32,8
Gewässer	2	3,4	2,9	3,6
Siedlung und Verkehr	12	7,8	7,5	7,1

Quelle: Planungsinformationssystem (PLIS) des Landesumweltamtes Brandenburg (außer 1: Bundesamt für Naturschutz 1999), dargestellt in SAUPE (2001, Tabelle 16, S. 41)

Der wichtigste Produktionszweig ist die Milchproduktion, wobei nur ein relativ geringes Milchkontingent von durchschnittlich etwa 1.000 kg/ha LF zur Verfügung steht (PETSCHIK, 2002). Zwischen 1945 und 1990 waren aufgrund des hohen GL-Anteils insbesondere in den Poldergebieten hohe Tierbestände (Rinder, Kühe, und Mastläufer; bis zu 1,5 GV/ha) aufge

baut worden, die anfangs überwiegend in Ställen, seit den 1980er Jahren allerdings wegen zunehmender Überversorgungsprobleme bei der Gülleausbringung verstärkt in Weidehaltung gehalten wurden. Unmittelbar nach 1990 war die Tierhaltung zunächst stark rückläufig (Rückgang des Tierbestandes um etwa 60%), wobei ein relativ hoher Anteil des GL vorübergehend nicht genutzt wurde. Seit 1993 steigen die Rinderbestände – etwa 12.000 GV waren es im Jahr 1998; überwiegend Mastriinder und Milchkühe, aber auch mehr und mehr Mutterkühe - und somit auch der Nutzungsdruck wieder an. Zur Landschaftspflege wurden 1992 zudem etwa 3.400 Schafe gehalten, deren Bestand jedoch stark rückläufig ist (MUNR, 1998a).

Auf den großflächig meliorierten, gepolderten Ackerflächen im Biosphärenreservat Spreewald war bis 1990 vorwiegend Getreide und Gemüse (60%), Kartoffeln (25%) und vereinzelt Mais angebaut worden (MUNR, 1998a). Auch heute wird in der gesamten Region Spreewald noch auf 1.215 ha Gemüsebau betrieben. Insbesondere die Spreewaldgurke und der Meerrettich stellen spreewaldtypische Schlüsselprodukte für die regionale Identität dar. Nachdem der Gemüseanbau unmittelbar nach 1990 aufgrund des Wegfalls der Abnahmegarantie vorübergehend stark zurück ging, führte die zunehmende vertikale Integration (Anbau, Verarbeitung und Handel) und der seit 1999 europarechtlich gesicherte ‚Schutz von geographischen Angaben für Agrarerzeugnisse‘ (z.B. ‚Spreewälder Gurken‘ und ‚Spreewälder Meerrettich‘) in den letzten Jahren zu einer ‚Renaissance der Gemüseproduktion‘. Allein der Anbau von Freilandgurken erfolgt heute auf 550 ha. So schafft der Freilandgemüseanbau insgesamt 3.630 Saisonarbeitsplätze (PETSCHIK, 2002).

Laut Pflege- und Entwicklungsplan wirtschafteten im Jahre 1996 im Biosphärenreservat 213 Gemischtbetriebe, 77 Futterbaubetriebe, 11 gartenbauliche Gemischtbetriebe, 10 Marktfruchtbetriebe, 10 Veredlungsbetriebe sowie „124 Betriebe ... ohne Betriebsform“. Dabei liegt die durchschnittliche Betriebsgröße zwar bei ‚nur‘ etwa 50 ha, allerdings weisen die über 20 Nachfolgebetriebe der ehemaligen LPG und VEG durchschnittliche Betriebsgrößen von über 500 ha auf und bewirtschaften insgesamt mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Flächen (LAGS, 1996). Kleinbäuerlich geprägte Landwirtschaftsbetriebe (Erhalt oder Wiedereinrichter) finden sich vornehmlich in der Zone II im Raum Burg, Lehde und Leipe. Hier liegen die Flächengrößen bei 8-9 ha im Haupterwerb und bei 2,5-6 ha im Nebenerwerb (MUNR, 1998a).

Im gesamten Oberspreewald wurden 1992 noch 131 landwirtschaftlich Beschäftigte im Haupterwerb und 86 im Nebenerwerb gezählt. Im Unterspreewald waren es zu diesem Zeitpunkt 13 Beschäftigte im Haupterwerb⁵ (MUNR, 1998a).

Die Spreewaldregion gehört zu den bedeutendsten Regionen für den Ökologischen Landbau in Deutschland. So konzentriert sich mehr als 1/3 der gesamten Bio-Anbaufläche Brandenburgs in den drei Spreewaldlandkreisen die von derzeit 92 Betrieben ökologisch bewirtschaftet wird. Hier werden annähernd 30% der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche nach entsprechenden Richtlinien bewirtschaftet (PETSCHIK, 2002). Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Ökolandbaus in der Spreewaldregion zwischen 1994 und 2001.

Tabelle 2: Ökolandbaubetriebe in den Landkreisen des Spreewaldes 1994-2001

Anzahl der Ökolandbaubetriebe	Landkreis Dahme-Spree	Spree-Neiße	Oberspreewald-Lausitz
1994	-	1	1
1995	-	3	2
1997	15	11	1
1998	30	14	1
1999	41	22	3
2000	53	25	4
2001	53	33	4

Quelle: Ämter für Landwirtschaft der Landkreise, dargestellt in SAUPE (2001, Abbildung 24, S. 63)

Allgemein ist die Anpassung der verschiedenen Nutzungsformen an die neuen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit der Anpassung an die nach 1990 sukzessive eingeführten Umwelt- und Naturschutzauflagen einhergegangen. Der Mehrheit der interviewten landwirtschaftlichen Akteure zufolge hat die Ausweisung des Biosphärenreservats an sich keinen „größeren“ Strukturwandel ausgelöst; die Anpassung verlief vielmehr innerbetrieblich. So gründeten einige der großen Agrargenossenschaften aus betriebs- aber auch förderungsökonomischen Überlegungen heraus Tochterunternehmen speziell zur Bewirtschaftung der Flächen innerhalb des Biosphärenreservats.

Regionale Wirtschaft

Vor 1990 gehörte der Braunkohletagebau inklusive der angegliederten Kohlekraftwerke noch vor der Landwirtschaft zum größten Arbeitgeber in der Region (MUNR, 1998a). In der zwei

⁵ Zahlen für Beschäftigte im Nebenerwerb im Unterspreewald liegen leider nicht vor. Allerdings gab es

ten Hälfte des 20. Jahrhunderts war die Braunkohleförderung südwestlich von Lübbenau erheblich verstärkt worden, vor allem um die mittlerweile neu errichteten Kraftwerke Lübbenau und Vetschau mit Heizmaterial zu versorgen. Im Jahre 1972 wurden hier etwa 18% der gesamten Elektroenergie der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) erzeugt. Die Produktion führte aber auch zu sehr hohen Immissionsbelastungen, so dass mit Inkrafttreten des Bundesimmissionsschutzgesetzes am 1.7. 1996 der Betrieb in den Kraftwerken endgültig eingestellt werden musste (LAGS, 1996). Größere gewerbliche Produktionsstätten in der Region befinden sich lediglich in den Städten Lübben, Lübbenau und Vetschau. Die Arbeitslosenquoten⁶ von 15,6% (LDS), 24% (OSL) und 20% (SPN) entsprechen in etwa dem Brandenburger Durchschnitt (19,4%) und resultieren vor allem aus der sukzessiven Stilllegung des Energie- und Bergbausektors sowie aus dem Rückgang der in der Landwirtschaft Beschäftigten (MUNR, 1998a).

Nach der Wiedervereinigung wurden deshalb insbesondere für landwirtschaftliche Haushalte im Haupt- und Nebenerwerb die Kahnfahrt und die Zimmervermietung zu den sichersten und häufig einzigen Einnahmequellen. Darüber hinaus spielt die Fischzucht mit etwa 2.500 ha Teich- und Flussflächen weiterhin eine bedeutende Rolle in der Spreewaldregion (PETSCHIK, 2002). In den 1980er Jahren hatte man im Unterspreewald vier sehr große und komplexe Teichgruppen errichtet (MUNR, 1998a).

Touristisch entdeckt wurde der Spreewald bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Gründung des Spreewaldvereins zur Förderung des Fremdenverkehrs im Jahre 1886 ebenso wie die Gründung des ersten Kahnfahrvereins im Jahre 1906 beschleunigte dann die touristische Erschließung. Die Touristen kamen dabei vornehmlich aus dem Großraum Berlin, die aufgrund der neu errichteten Bahnlinie Berlin-Lübbenau-Cottbus bequem per Bahn anreisen konnten. Diese Entwicklung setzte sich auch nach 1950 in der DDR fort. Der Spreewald war fast ausschließlich Tagesausflugsort für Jugend-, Betriebs- und Gewerkschaftsgruppen sowie für Individualtouristen, die vornehmlich auf Campingplätzen übernachteten. Zu diesem Zeitpunkt war der Tourismus wirtschaftlich jedoch eher nachrangig für die Region. Zwar waren im touristischen Zentralort Lübbenau etwa 30,5% der Arbeitskräfte im Dienstleistungsbereich beschäftigt, aber im restlichen Oberspreewald waren es lediglich 13,5% (LAGS, 1996). Nach einem kurzzeitigen Einbruch nach der politischen Wende 1990 setzte bald eine Erholung des Tourismus ein. Im Jahre 1996 wurden etwa 2,17 Mio. Tages-touristen und 2,56 Mio. Übernachtungen im Spreewald registriert, wobei die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in der Region nur etwa 2,7 Tage beträgt und es sich somit tendenziell um sogenannten ‚Durchgangsfremdenverkehr‘ handelt. Die Hauptsaison dauert von April bis

dort zu diesem Zeitpunkt 44 Nebenerwerbsbetriebe (MUNR, 1998a).

Oktober. Vor allem die spreewaldtypischen Kahnfahrten sind beliebt bei den Touristen, aber auch das Wandern, Radwandern und der individuelle Wassertourismus. Etwa 75% der Touristen sind in Lübbenau zu finden und nur zu etwa 10-15% in Burg und Lübben. Der Rest der Spreewaldregion wird touristisch so gut wie nicht genutzt. Im Jahre 1997 wurde der Tourismusverband Spreewald e.V. gegründet, der als Dachverband für die einzelnen kommunalen Fremdenverkehrsvereine fungiert und ausschließlich aus kommunalen Mitteln finanziert wird. Im Jahre 1999 waren etwa 5.200 Menschen im Tourismus beschäftigt: davon 2.255 im Beherbergungswesen, 323 im Tagestourismus, 1.000 Saisonarbeitskräfte, 1.600 Beschäftigte in der zweiten Umsatzstufe (Handwerk, Einzelhandel, Landwirtschaft, usw.) (MUNR, 1998a).

Besiedlung und sorbische Kultur

Erste menschliche Besiedlungsspuren stammen aus der Jungsteinzeit, später aus der Bronze- und Eisenzeit. Im 6. Jahrhundert wanderten dann slawisch-wendische, später slawisch-sorbische Stämme in den Spreewald ein und besiedelten zunächst nur die Talränder, später auch hochwassersichere Inseln in der Niederung. Obwohl bereits seit dem 10. Jahrhundert deutsche Landesherren in die Region vordrangen und sowohl die Wenden⁷ (Heiden, später dann Protestanten) als auch die Sorben (Katholiken) unterwarfen, konnten diese Kulturen ihre Eigenständigkeit bewahren. Mit Gründung der DDR im Jahre 1949 wurde eine gemeinsame Vertretung der sorbischen und wendischen Minderheiten, die sogenannte "Domowina", im Staatsgefüge geschaffen. Diese war mit Sitz und Stimme in der Volkskammer der DDR vertreten, betrieb eigene Schulen und Kindergärten und gab eine eigene Zeitung - den "Nowy Casnik" (Neue Zeit) - heraus. Vor allem die sorbischen Bräuche und die Sprache werden auch heute noch hauptsächlich im östlichen Oberspreewald gepflegt. Orts- und Straßenschilder beispielsweise sind hier noch zweisprachig: deutsch und sorbisch (SAUPE, 2001).

Wasserstraßendörfer entlang der Fließe wie z.B. in Lehde und Leipe sind ebenso typische und unverwechselbare Siedlungsstrukturen im Inneren Spreewald wie das Streusiedlungsgebiet Burg und Neu-Lübbenau im Unterspreewald. Sie geben der Kulturlandschaft Spreewald das landschaftstypische und besondere Erscheinungsbild (SAUPE, 2001).

3.3 Politisch-administrative Strukturen

Wie aus der Abgrenzung des Biosphärenreservats Spreewald bereits deutlich wurde, überschreitet es die Grenzen zahlreicher Gebietskörperschaften. Diese haben zum Teil eigene Kompetenzen in der Agrar- und Umweltpolitik. So hat beispielsweise die Verwaltung des

⁶ Stand Dezember 2002, Kommunalwahl 2003; Vorwahldaten-Strukturdaten; www.wahlen.brandenburg.de

⁷ Die wendische Kultur war insbesondere in der Niederlausitz verbreitet, die sorbische in der Oberlausitz.

Biosphärenreservats zwar naturschutzfachliche Aufgaben und ist für die Kontrolle der Einhaltung der naturschutzrechtlichen Auflagen im Gebiet zuständig. Die Verfolgung und Ahndung von Verstößen obliegt allerdings den Umweltämtern der drei Spreewaldlandkreise.

Zugleich sind die Gebietskörperschaften auch mit anderen Aufgaben im Bereich der Regionalentwicklung betraut, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind und häufig für konkurrierende Landnutzungsinteressen stehen. So ist die Wirtschaftsförderung üblicherweise den Landkreisen zugeordnet, während spezifische Aufgaben des Tourismus direkt von den Kommunen übernommen werden. Neben den oben genannten administrativen Strukturen im Bereich der Umweltpolitik sind für diese Studie vor allem auch die landwirtschaftlichen Fachverwaltungen (Landwirtschaftsämter) von hoher Relevanz, da sie die Mittel der Agrarförderung verwalten, wozu auch diejenigen der Agrarumweltprogramme gehören.

Über die lokalen Verwaltungsstrukturen hinaus sind weiter die überregionalen, nationalen, aber auch die internationalen Strukturen von besonderer Bedeutung. Diese wirken zunächst mittelbar durch die Bereitstellung finanzieller Mittel und die Festlegung rechtlicher Rahmenbedingungen. Dabei bildet das bereits 1968 ins Leben gerufene Programm ‚Man and the Biosphere‘ der UNESCO den grundlegenden Orientierungsrahmen für das ‚Biosphärenreservat‘ Spreewald. Der Projektbereich ‚Erhaltung von Naturgebieten und dem darin enthaltenen genetischen Material‘ regt die weltweite systematische Ausweisung charakteristischer Landschaftstypen als Schutzgebiete an und stellt hierfür international gültige Leitlinien und Kriterien zur Verfügung. Die konkrete Schwerpunktsetzung, die Entwicklung von Arbeitsprogrammen und die Auswahl der Gebiete sowie deren rechtsverbindliche Festsetzung (meist als Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiet), erfolgt auf Grundlage dieses Rahmens⁸ durch Komitees auf nationaler Ebene (UNESCO, 1996).

So wirkt die Politik der Europäischen Union (EU) im lokalen Kontext des Biosphärenreservats Spreewald einerseits auf Ebene der Umweltpolitik, beispielsweise über die EU-Wasserrahmenrichtlinie als auch über die Naturschutz bezogenen Richtlinien (FFH-Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie). Andererseits beeinflusst sie die finanziellen Handlungsspielräume durch die Förderung im Rahmen ihrer Agrar-, Struktur- und Sozialfonds. Weiter unten werden wir insbesondere noch auf die im Rahmen der Zweiten Säule der ländlichen Entwicklung finanzierten Maßnahmen eingehen.

Die Ebene des Bundes ist neben den oben genannten rahmengesetzlichen Kompetenzen im Biosphärenreservat in besonderer Weise im Bereich des Naturschutzes durch das Bundes

⁸ Die UNESCO-Konferenz in Sevilla 1995 stellt dazu fest, dass Biosphärenreservate „viel mehr als nur Schutzgebiete“ sind. Zu den Hauptaufgaben solcher Gebiete gehören demnach die Entwicklung nachhaltiger Landnutzungen, der Schutz des Naturhaushalts und der genetischen Ressourcen, Umweltforschung und Monitoring aber auch Umweltbildung und Öffentlichkeitsarbeit (UNESCO, 1996).

amt für Naturschutz (BfN) durch direkte Projektförderung aktiv. Üblicherweise ist die finanzielle Förderung des Bundes an die Einhaltung spezifischer naturschutzorientierter Zielstellungen und die Um- und Durchsetzung von Naturschutzauflagen gebunden. Im Falle des Biosphärenreservates Spreewald handelt es sich um ein Gewässerrandstreifenprojekt, auf das wir im nächsten Abschnitt noch detaillierter eingehen werden.

Das Land Brandenburg wird einerseits durch die Biosphärenreservatsverwaltung⁹ und durch die jeweiligen auf Kreisebene angesiedelten Fachverwaltungen vertreten. Darüber hinaus übernehmen zentrale Landeseinrichtungen wie z.B. das Landesumweltamt und der Naturschutzfonds wichtige ergänzende Funktionen im Bereich des Naturschutzes. Über diese institutionellen Strukturen hinaus wirkt das Land Brandenburg direkt durch die Bereitstellung spezifischer finanzieller Mittel, hier ist insbesondere der Vertragsnaturschutz zu nennen, und durch die Gestaltung weiterer allgemeiner und spezieller Förderprogramme auf den lokalen Kontext des Biosphärenreservats Spreewald ein. So obliegt beispielsweise die inhaltliche Ausgestaltung der EU-kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen dem Landesministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung (MLUR). Sowohl die allgemeinen Schwerpunktsetzungen dieser Programme, z.B. des Kulturlandschaftsprogramms (KULAP), als auch spezifische auf die Bedingungen des Spreewaldes ausgerichtete Förderprogramme, z.B. die ‚Spreewaldtypische Bewirtschaftung‘ (Artikel 20) oder das Spreewaldwiesenprogramm, beeinflussen die Gestaltungsspielräume in der Untersuchungsregion in besonderer Weise. Auf die konkrete Ausgestaltung dieser Programme werden wir ebenfalls weiter unten ausführlich eingehen.

Das Amalgam aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen und der Überlappung und Konkurrenz der Funktionsbereiche verschiedener administrativer Akteure bedingt die Entwicklung und Existenz unterschiedlicher intermediärer Strukturen. Diese sind zunächst im Sinne der politischen Steuerung von Implementationsprozessen in föderalistischen Systemen als Koordinationsstrukturen zwischen den Fachverwaltungen und den unterschiedlichen politischen Handlungsebenen angesiedelt. Darüber hinaus sind aber auch intermediäre Strukturen als Brücke zwischen den staatlichen Akteuren und den gesellschaftlichen Interessenslagen notwendig. Derartige zivilgesellschaftliche Strukturen wie z.B. Tourismusverbände, Bauernverbände und Umweltverbände können einerseits der Bündelung und Artikulation spezifischer Interessen dienen, wobei hier ebenfalls zwischen Interessen, die durch lokale Akteure artikuliert werden, und solchen Interessen und Ressourcen, die durch externe nicht-staatliche Akteure eingebracht werden, unterschieden werden kann (z.B. durch die Allianz Umweltstiftung). Andererseits können solche Strukturen den Charakter einer „Public-Private

⁹ Die Biosphärenreservatsverwaltung fungiert als eine Außenstelle der landeseigenen ‚Landesanstalt für Großschutzgebiete (LAGS)‘.

Partnership“, das heißt als gemeinsame Einrichtungen staatlicher als auch zivilgesellschaftlicher Akteure, explizit den Charakter einer Kommunikationsplattform annehmen. Ein Beispiel hierfür ist der 1998 gegründete Zweckverband „Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald“. Neben den Ämtern und Kommunen der drei Spreewaldlandkreise sind hier indirekt über den ‚Förderverein für Naturschutz im Spreewald (FÖNAS) e.V.‘ auch regionale Verbände, Betriebe und Einzelpersonen organisiert. Sowohl der Zweckverband als auch FÖNAS e.V. dienen somit als Plattform für unterschiedliche Nutzergruppen und als Forum für die Konfliktlösung.¹⁰

3.4 Zwischenbetrachtung

Insgesamt ergibt sich aus der vorstehenden detaillierten Darstellung und Analyse ein Bild einer recht komplexen Gesamtsituation im Biosphärenreservat Spreewald. In einer mittelfristigen Perspektive betrachtet, handelt es sich beim Spreewald um eine bereits durch vormoderne Intensivierung und Kultivierung geprägte Kulturlandschaft, die seit den 1950er Jahren durch eine industriemäßige Agrarproduktion stark verändert wurde. Prägend für die Region in jüngerer Zeit sind die mit der Wiedervereinigung verbundenen großen wirtschaftlichen Umbrüche der Industrie als auch der Landwirtschaft. Beide Prozesse haben aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes zunächst überwiegend positive externe Effekte, da zahlreiche Belastungen der Landschaft und Eingriffe in den Naturhaushalt zurückgenommen wurden, z.B. durch die Abschaltung der Kohlekraftwerke, aber auch durch zunehmend extensive landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Allerdings ist dieser zum Teil ungeordnete Rückzug auch mit Problemen verbunden. Die problematische Situation des Wasserhaushaltes aufgrund der Flutung der stillgelegten Tagebaue wurde bereits in Abschnitt 3.2 erläutert. Der Einbruch in der Landwirtschaft bewirkt vielerorts einen bereits erfolgten oder zumindest potenziellen Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche. Insbesondere im Kerngebiet sind einige dieser Entwicklungen aus Sicht des Naturschutzes durchaus positiv zu bewerten. Allerdings geht die gegenwärtige Dynamik weit über notwendige Korrekturen zur Stabilisierung des Naturhaushaltes in der Region hinaus. So sind zahlreiche ökologisch als besonders wertvoll und schützenswerte eingestufte Tier- und Pflanzengesellschaften eng und mitunter existenziell an die Aufrechterhaltung spezifischer Formen landwirtschaftlicher Nutzung gekoppelt. Zudem ist auch das attraktive und touristisch vermarktete Landschaftsbild insbesondere im Kerngebiet in den Gemeinden Lehde und Leipe an die Aufrechterhaltung einer spezifischen Kleinlandwirtschaft gebunden, d.h. an die Bewirtschaftung von Kleinstflächen, die zudem häufig nur auf dem Wasserwege zu erreichen sind. Diese Form der spreewaldtypischen, sehr handarbeitsintensiven Landwirtschaft befindet sich seit Jahrzehnten auf dem

¹⁰ Siehe auch Abschnitt 4.3.

Rückzug – bezogen auf die derart bewirtschafteten Flächen als auch auf die so wirtschaftenden Betriebe bzw. die Anzahl der Hofstellen - und auch die verbliebenen Rudimente werden sich ohne eine massive und dauerhafte finanzielle Unterstützung im Zuge des anstehenden Generationswechsels kaum erhalten lassen.

In der Entwicklungszone des Biosphärenreservats ist die Intensität der Flächennutzung hingegen nur partiell problematisch. In besonderer Weise spielt hier die Gestaltung der Landschaft selbst, z.B. der Umfang und die Art der Strukturelemente in der Landschaft, eine wichtige Rolle. Hier wird die durch das sozialistische Produktionssystem der DDR geschaffene und heute oft weiterhin als ökonomisch vorteilhaft empfundene großflächige Landwirtschaft aus naturschutzfachlicher Sicht besonders kritisch beurteilt.

Die Umstrukturierung der Landwirtschaft in den neunziger Jahren - die mit einem erheblichen Kapazitätsabbau bei gleichzeitig stark ansteigender Produktivität und demzufolge mit einem dramatischen Verlust von Arbeitsplätzen verbunden war - hat verständlicherweise die Bereitschaft, naturschutzbedingte *zusätzliche* Kapazitätseinschränkungen hinzunehmen, nicht befördert. Neben dieser grundsätzlichen Problematik sind jedoch die Ausdifferenzierung der Betriebsstrukturen durch die allgemeine Neuausrichtung der Landwirtschaft und die Neugründung von Einzelunternehmen ein weiterer wichtiger gesellschaftlicher Aspekt. In den neunziger Jahren haben neugegründete, aber auch umstrukturierte Betriebe in erheblichen Maße investiert und sich z.T. längerfristig auf spezifische Produktionsprogramme festgelegt. Wie bereits erwähnt, spielt die verhältnismäßig kapitalintensive Milchviehhaltung für das Einkommen der Landwirtschaft in der Spreewaldregion eine große Rolle. Die tendenziell geringe Eigenkapitalausstattung der ostdeutschen Landwirtschaft in Verbindung mit bereits getätigten („versunkenen“) Investitionen verringert zudem die Flexibilität der landwirtschaftlichen Betriebe, auf zusätzliche naturschutzfachliche Anforderungen zu reagieren. Dies ist umso mehr der Fall, je größer der von Auflagen betroffene Anteil der bewirtschafteten Fläche eines Betriebes ist. In den Interviews wurden deshalb die landwirtschaftlichen Großbetriebe, die überwiegend Flächen sowohl innerhalb als auch außerhalb des Biosphärenreservats bewirtschaften, als flexibler eingestuft, da sie Benachteiligungen (z.B. beschränkte Nutzungsintensität und/oder –dauer einer Gründlandfläche)¹¹ durch Anpassungen im Produktionsprogramm oder einfache organisatorische Maßnahmen (Umtriebe) besser kompensieren können. Klei

¹¹ Da im Inneren Spreewald die Nutzung des Grünlandes eine herausragende Bedeutung hat, beziehen sich die hier aufgeführten Überlegungen zumeist darauf. Der grundsätzliche landwirtschaftliche Aspekt ist hier der Futterwert. Der Konflikt zum Naturschutz liegt hier besonders in der Frage des Schnittzeitpunktes. Aus Sicht einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung ist ein früher Schnittzeitpunkt wünschenswert, der eine hohe Futterqualität im ersten Schnitt und gleichzeitig hohe Erträge durch mehrfache Schnittnutzung (oder Beweidung) zulässt. Aus naturschutzfachlicher Sicht sind dagegen eher verhältnismäßig späte Schnitt- oder Beweidungstermine erwünscht, z.B. zum Schutz von Wiesenbrütern.

nere Betriebe mit einem hohen Anteil schützenswerter Flächen können dagegen weniger flexibel auf Auflagen reagieren und sind auf Kooperation angewiesen. Das gilt umso mehr, je intensiver die Produktionsverfahren sind. Auch hier ist die Milchviehhaltung besonders zu erwähnen, da für sie eine intensive Nutzung des Grünlands besonders bedeutend ist.

4 Analyse der Förderinstrumente

In diesem Abschnitt werden diejenigen Förderinstrumente dargestellt, die für den Agrarumweltbereich des Spreewalds direkt oder indirekt von hoher Relevanz sind. Dabei handelt es sich um den landesfinanzierten Vertragsnaturschutz, die maßgeblich EU-kofinanzierten Maßnahmen des ‚Entwicklungsplans für den ländlichen Raum im Land Brandenburg‘ (gemäß VO (EG) 1257/99), das überwiegend Bund-finanzierte Naturschutzgroßprojekt ‚Gewässerstrandstreifenprojekt Spreewald‘, die EU-Förderung via LEADER+ sowie um private Fördermittel der Allianz Umweltstiftung.

Für die Darstellung und Analyse der Förderinstrumente sind dabei folgende Fragenkomplexe von Bedeutung:

1. Welche Leistungen werden honoriert? In welchem Zusammenhang stehen diese Leistungen mit den Umweltproblemen und –zielen der Region?
2. Wer entscheidet über die Inhalte der Förderinstrumente und das Fördervolumen und wie werden die Instrumente verwaltet?
3. Wie wird die Maßnahme finanziert? Wie hat sich die Finanzierung entwickelt und als wie dauerhaft kann die Finanzierung angesehen werden?

4.1 Vertragsnaturschutz

Beim Vertragsnaturschutz handelt es sich um ein Förderinstrument, mit dem es möglich ist, konkrete flächenbezogene Anliegen des Naturschutzes in die Praxis umzusetzen und somit gleichzeitig den Landnutzern ihre ökologischen Leistungen zu vergüten. Konkret bedeutet das einen finanziellen Ausgleich für Ertrags- oder Qualitätsverluste im Zusammenhang mit den in den Verträgen vereinbarten naturschutzfachlichen Auflagen als auch die Honorierung von Landschaftspflegeleistungen. In Brandenburg wird der Vertragsnaturschutz seit 1991 auf der Grundlage des §2 Brandenburgisches Naturschutzgesetz (BbgNatSchG) angeboten. Bei den Zielen des Vertragsnaturschutzes stehen die Sicherstellung der in den Schutzgebietsverordnungen formulierten Schutzziele, die Umsetzung von Pflege- und Entwicklungsplänen, die Umsetzung spezieller Arten- und Biotopschutzmaßnahmen und der Aufbau eines Biotopverbundsystems im Mittelpunkt (MUNR, 1998b).

Seit der Einführung der Förderung im Biosphärenreservat 1992 standen dabei Maßnahmen zur Beibehaltung der kleinstrukturierten mosaikartigen Flächenbewirtschaftung und zur Entwicklung von Saumbiotopen im Vordergrund. Anfangs wurden zudem vor allem Maßnahmen der extensiven und späten Grünlandnutzung über den Vertragsnaturschutz gefördert, die dann später häufig durch entsprechende Förderprogramme im Rahmen des Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) abgelöst wurden. Seitdem findet der Vertragsnaturschutz vornehmlich im Bereich der Landschaftspflege Anwendung. So werden beispielsweise etwa 80% der Verträge für die Anlage und Pflege von Streuobst mit Nicht-Landwirten (meist kleine Gartenbaubetriebe mit weniger als 4 ha LF) abgeschlossen. Vom Mittelumfang entspricht dies aber lediglich etwa 30%. Von herausragender Bedeutung als biotoptypfördernde und kulturlandschaftserhaltende Maßnahme ist eine 1997 aufgelegte Sonderförderrichtlinie zur speziellen Förderung der traditionellen (Klein-)Familienbetriebe der touristisch attraktivsten Regionen des Spreewalds: der Gemeinden Lehde und Leipe in der Nähe von Lübbenau. Weiterhin spielt die gestaffelte Beräumung der Grünlandflächen (späte Mahd) – oft in Verbindung mit einer KULAP-finanzierten Grundextensivierung und mit der Pflege durch Tierbeweidung – eine große Rolle. Häufig werden die Mittel des Vertragsnaturschutzes auch für die Krautung von Gräben durch landwirtschaftliche Betriebe verwendet. Darüber hinaus werden Ortsvereine projektbezogen finanziell unterstützt, die praktisch als Landschaftspfleger bzw. zur Dorfentwicklung angestellt werden, z.B. für die Errichtung der spreewaldtypischen Heuschober, das Anlegen von Kräutergärten oder für die Durchführung von Bildungsveranstaltungen.

Verträge werden ausschließlich auf freiwilliger Basis, zumeist für ein Jahr und *vorrangig* in Naturschutzgebieten und in nach §32 BbgNatSchG geschützten Biotopen abgeschlossen¹². Vertragsgeber im Auftrag des Landes Brandenburg sind dabei entweder das Landesumweltamt oder die Landesanstalt für Großschutzgebiete, die u.a. mit Landwirtschaftsbetrieben aller Rechtsformen im Haupt- und Nebenerwerb, Flächeneigentümern und –pächtern und Landschaftspflegeverbänden individuelle und flexible Verträge abschließen können. Bei der Gestaltung der Verträge dienen jedoch in der Regel spezifische Richtlinien und Vergütungstabellen als Orientierung. Zu den darin angebotenen Maßnahmen gehören die extensive Grünland- und Ackerbewirtschaftung ebenso wie die Landschaftspflege (z.B. mit Schafen und Ziegen), Gehölzpflanzungen und –pflege (z.B. Streuobst oder Kopfweiden) und die extensive Teichbewirtschaftung. Die Vorbereitung und Ausfertigung der Verträge, die fachliche Betreuung und Kontrolle erfolgt durch die Unteren Naturschutzbehörden (Umweltämter), die Naturschutzstationen des Landesumweltamtes oder durch die Verwaltungen der jeweiligen

¹² Aufgrund knapper Landesmittel sollen Vertragsnaturschutzmittel künftig *ausschließlich* in Naturschutzgebieten und §32 BbgNatSchG-Biotopen und nur noch in Ausnahmefällen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen außerhalb dieser Gebiete Anwendung finden.

Großschutzgebiete (MUNR 1998b). Im Biosphärenreservat Spreewald ist die Biosphärenreservatsverwaltung als Organisationseinheit der Landesanstalt für Großschutzgebiete für den Abschluss, die Betreuung und die Kontrolle der Verträge zuständig.

Brandenburg verwendet für den Vertragsnaturschutz ausschließlich Landesmittel in Höhe von etwa 6,3 Mio. Euro jährlich (etwa 4 Mio. Euro davon in Großschutzgebieten), die sich auf derzeit etwa 1.400 bestehende Verträge verteilen (Website des MLUR, Stand 12.04.02: http://www.mlur.brandenburg.de/n/b_auf43d.htm). Tabelle 3 gibt einen Überblick über den Förderverlauf des Vertragsnaturschutzes im Biosphärenreservat Spreewald in den Jahren 1994 bis 1998.

Tabelle 3: Verlauf Vertragsnaturschutz-Förderung im Biosphärenreservat Spreewald, 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998
Anzahl der Verträge	50	120	125	185	270
Fördersumme in Mio. DM (Mio. Euro)	1,05 (0,54)	1,18 (0,6)	1,0 (0,51)	0,95 (0,49)	1,3 (0,66)

Quelle: Engemann (1998) in SAUPE (2001, Abbildung 23, S. 62)

Nach Angaben der Biosphärenreservatsverwaltung wurden auch im Jahre 2002 ca. 0,6 Mio. Euro für etwa 200 Verträge ausgegeben.

4.2 Maßnahmen nach VO (EG) 1257/99

Auf der Basis der VO (EG) 1257/99 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, können die Bundesländer in Deutschland dezentral Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums definieren, die die anderen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik flankieren und ergänzen. Die drei bestehenden flankierenden Maßnahmen (Umweltschutz in der Landwirtschaft, Vorruhestand und Aufforstung), die bereits mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 eingeführt wurden (VO (EWG) 2078/92), sind dabei um Regelungen für die benachteiligten Gebiete und die Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen ergänzt worden.

In Brandenburg werden flankierende Maßnahmen seit 1994 angeboten, wobei die in der Förderperiode 2000-2006 verfügbaren Maßnahmen im ‚Entwicklungsplan für den Ländlichen Raum (EPLR)‘ (MLUR, 2000) dargestellt und begründet sind. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung in Brandenburg war federführend bei der Erarbeitung des EPLR in enger Abstimmung und Beratung mit Landesfachbehörden, Naturschutz- und Landwirtschaftsverbänden sowie wissenschaftlichen Einrichtungen, z.B. der Humboldt-

Universität zu Berlin oder dem Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung (ZALF) e.V.

Der Schwerpunkt des EPLR Brandenburg liegt auf den Agrarumweltmaßnahmen, die im **Kulturlandschaftsprogramm (KULAP)** zusammengefasst sind. Vom Mittelumfang nehmen diese mit 34,2 Mio. Euro (bezogen auf das Jahr 2002) weit über 50% der Programmkosten in Anspruch. Neben den Maßnahmen des Kulturlandschaftsprogramms sind im Biosphärenreservat Spreewald drei weitere, teilweise EU-kofinanzierte Förderprogramme des ‚Entwicklungsplans für den ländlichen Raum im Land Brandenburg‘ wirksam: (1) die im **Artikel 16**¹³ der VO (EG) 1257/99 festgelegte Möglichkeit, Beihilfen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen aufgrund der Umsetzung gemeinschaftlicher Umweltschutzvorschriften auszus zahlen, (2) die in **Artikel 20** der VO (EG) 1257/99 enthaltene Option, Ausgleichszulagen für Gebiete mit spezifischen Nachteilen zu gewähren und (3) die Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete des **Artikels 14** der VO (EG) 1257/99. Mit Ausnahme der letztgenannten Artikel 14-Maßnahmen¹⁴ kofinanziert die Europäische Union die entsprechenden Zahlungen im Fall des Landes Brandenburg (Ziel 1-Gebiet) mit 75% (MLUR, 2000).

Im Gegensatz zu den Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes handelt es sich bei den nach VO (EG) 1257/99 geförderten Maßnahmen um landeseinheitliche Regelungen, die zumeist nicht in besonderer Weise auf die spezifischen Problemlagen des Spreewaldes zugeschnitten sind. Ausgenommen davon sind die Förderung nach Artikel 20 der VO (EG) 1257/99 und einzelne Maßnahmen der anderen Programme, die auf spezifische Problemlagen (z.B. hohe Wasserstandshaltung Grünlandes) Bezug nehmen, die außerhalb des Spreewaldes in Brandenburg nur vereinzelt Anwendung finden.

Die Verwaltung der nach VO (EG) 1257/99 geförderten Maßnahmen wird von den Landwirtschaftsämtern vorgenommen. Verantwortlich für die verwaltungsmäßige Umsetzung im Biosphärenreservat Spreewald sind die Ämter für Landwirtschaft der drei Landkreise Dahme-Spreewald (LDS), Oberspreewald-Lausitz (OSL) und Spree-Neiße (SPN), bei der Förderung im Rahmen der Artikel 16 Maßnahmen in Zusammenarbeit mit der Biosphärenreservatsverwaltung. Die Auszahlung der Fördermittel erfolgt durch das Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft Frankfurt (Oder).

Im Vordergrund der Kontrolle steht die Prüfung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Förderrichtlinie. Eine an Umweltzielen orientierte Wirkungskontrolle einer Maßnahme auf einer

¹³ Rund 3% des EPLR-Budgets wird für Artikel 16-Maßnahmen ausgegeben.

¹⁴ Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete sind zwar im EPLR enthalten, werden aber im Land Brandenburg im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) durch-

geförderten Fläche findet hingegen nicht statt. Aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme erfolgt in der Regel keine zielorientierte Auswahl der Flächen. Die Landwirte bestimmen ihre Teilnahme selbst. Ausnahme hiervon sind die nach Artikel 16 geförderten Maßnahmen. Die hier geförderten Flächen sind grundsätzlich mit Umweltschutzauflagen belegt. Allerdings sind die nach VO (EG) 1257/99 geförderten Programme insgesamt Gegenstand regelmäßiger Evaluation, zuletzt im Zusammenhang im Rahmen des „Mid-term Review“ der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU in 2002/2003 (MATZDORF et al., 2003).

Kulturlandschaftsprogramm (KULAP)

Die in Artikel 22 VO (EG) 1257/99 genannten übergeordneten Ziele der Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen (z.B. Förderung einer Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar ist sowie umweltfreundliche Extensivierung der Landwirtschaft und Erhalt bedrohter, besonders wertvoller Kulturlandschaften) sind auf Länderebene weiter untersetzt. Hierzu gehören u.a. der Erhalt und die Pflege der Landschaft durch die extensive oder ökologische Bewirtschaftung landwirtschaftlich genutzter Flächen, Verringerung der Belastung der Umwelt durch Stoffeinträge bzw. -austräge, aber auch die Entlastung des Marktes bei Überschussproduktion sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und somit die Stabilisierung ländlicher Gebiete.

Dementsprechend konzentrieren sich die angebotenen Agrarumweltmaßnahmen¹⁵ in Brandenburg auf folgende Bereiche:

- Extensive Grünlandnutzung und die Erhaltung besonders von Nutzungsaufgabe bedrohter und für den Naturhaushalt wertvoller Grünlandstandorte
- Anwendung ökologischer, extensiver, erosionsmindernder und die Biodiversität fördernder Verfahren im Ackerbau
- Kontrolliert-integrierter Gartenbau
- Erhaltung der genetischen Vielfalt
- Pflege und Erhaltung von Teichlandschaften

Zuwendungsempfänger sind landwirtschaftliche sowie forstwirtschaftliche Unternehmen (inklusive Teichwirte) aller Rechtsformen. Der Verpflichtungszeitraum beträgt in der Regel min

geführt und vom Bund, nicht von der EU, mit 60% kofinanziert und nehmen dabei ca. 40% des EPLR-Budgets in Anspruch.

¹⁵ Die geförderten Maßnahmen müssen zudem über die Befolgung der üblichen, gesetzlich einzuhaltenden Regeln der guten landwirtschaftlichen Praxis hinausgehen.

destens fünf Jahre. Die verwaltungsmäßige Umsetzung des Programms und die Bewilligung der Anträge erfolgt im Auftrag des zuständigen Ministeriums MLUR durch die Ämter für Landwirtschaft der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Auszahlung der Fördermittel erfolgt durch das Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft Frankfurt (Oder) (MLUR, 2000).

Im Biosphärenreservat Spreewald erfolgt die verwaltungsmäßige Durchführung des KULAP-Programms durch die Ämter für Landwirtschaft der drei Spreewald-Landkreise. Für das Jahr 2002 ergab sich dabei die in Tabelle A-1 im Anhang dargestellte flächenmäßige Verteilung der KULAP-Maßnahmen im Biosphärenreservat Spreewald. Die flächenmäßig dominierende Rolle der Förderung des Ökolandbaus mit 67% der LN des Biosphärenreservats wird noch betont durch den Vergleich mit dem entsprechenden Durchschnitt im gesamten Land Brandenburg, der bei 8,3% Anteil an der LN liegt. Eine Betrachtung der drei Spreewaldkreise, die hier mit 9,6% (OSL), 15% (SPN) und 30,3% an der jeweiligen LN in Brandenburg bereits die vordersten Plätze belegen, macht deutlich, dass im Biosphärenreservat eine besondere Konzentration an ökologisch bewirtschafteter Fläche zu finden ist (MLUR, 2003). Die vorhandenen Daten zur Ökolandbauförderung im Rahmen des KULAP-neu¹⁶ zeigen, dass dabei annähernd zwei Drittel auf Ackerland entfällt¹⁷. Der geringe Anteil von 2,3% an Ökolandbauflächen (KULAP-neu), die zusätzlich in den Genuss des Startbonus für die ersten beiden Jahre der Einführung kommen (LVL, 2003), lässt zudem auf eine bereits ‚gefestigte‘ Struktur im Ökolandbaubereich im Biosphärenreservat Spreewald schließen, die im Wesentlichen nicht erst durch die agrarpolitische Neuausrichtung entstanden ist.

Eine KULAP-geförderte extensive Nutzung des Grünlands außerhalb des Ökologischen Landbaus erfolgt auf etwa 24% der gesamten LN bzw. auf mehr als 56% des Grünlandes. Zusammen mit der Ökolandbau-Grünlandförderung dürfte somit fast das gesamte Grünland im Biosphärenreservat Spreewald in extensiver Form bewirtschaftet werden. Hinzu kommen Zahlungen für eine (Spreewald-)gebietspezifische Agrarumweltmaßnahme, der ‚Erschweren Bewirtschaftung und Pflege von Spreewaldwiesen‘, z.B. für Flächen, die nur auf dem Wasserwege zu erreichen sind, auf fast 26% des gesamten Grünlands¹⁸. Bemerkenswert ist darüber hinaus der mit lediglich 203 ha, also wenig mehr als 2% des gesamten Grünlands, niedrige Förderumfang für ‚späte‘ Grünlandnutzungstermine. Im Jahre 2000 wurden hinge

¹⁶ ‚KULAP-neu‘ bezeichnet das für die Förderperiode 2000-2006 gültige Kulturlandschaftsprogramm in Brandenburg nach VO (EG) 1257/99. ‚KULAP-alt‘ hingegen bezieht sich auf das vorherige Kulturlandschaftsprogramm nach VO (EWG) 2078/92.

¹⁷ Für die Ökolandbauförderung im Rahmen des KULAP-alt liegen leider keine nach Acker- bzw. Grünland differenzierten Daten vor. Im Jahr 2002 erfolgte jedoch bereits mehr als 61% der Ökolandbauförderung im BR Spreewald im Rahmen des KULAP-neu. Zudem erscheint es plausibel, auch bei der KULAP-alt Förderung von einem ähnlichen Acker-/Grünlandverhältnis auszugehen.

¹⁸ Diese Maßnahme ist kombinierbar mit der Grundextensivierung und Ökolandbau-Grünland.

gen noch etwa 3.000 ha im Rahmen der ‚Wiesenbrüterrichtlinie‘ des KULAP-alt gefördert (LVL, 2003). Seitens der zuständigen Naturschutzbehörden war jedoch erst ein Jahr *nach* Anlaufen dieser Richtlinie (KULAP-alt) im Jahr 1996 eine naturschutzfachlich begründete Gebietskulisse ‚Wiesenbrüterschutzgebiete‘ (WBSchG) erarbeitet worden. Allerdings lag nur etwa die Hälfte der bereits entsprechend geförderten Gebiete innerhalb dieser Gebietskulisse. Eine Kündigung der bereits laufenden KULAP-alt Verträge (‚Wiesenbrüterverträge‘) auf Flächen die außerhalb dieser Gebietskulisse lagen, war zu diesem Zeitpunkt zwar nicht mehr möglich, aber sie wurden dann später beim Wechsel zu KULAP-neu nicht im Programm ‚Späte und eingeschränkte Grünlandnutzung‘ weitergeführt. Zudem stand diese Maßnahme in den ersten beiden Förderperioden des KULAP-neu aus Haushaltsgründen nicht für Neuanträge zur Verfügung. Die zeitweilige Stornierung der Neubeantragungen betraf dabei ebenso die ‚Extensiven Verfahren im Ackerbau‘. Im Jahre 1999 flossen etwa 6,3 Mio. DM (3,22 Mio. Euro) an (*naturschutzrelevanten*) KULAP-Mitteln in das Biosphärenreservat Spreewald (SAUPE, 2001).

Artikel 14 (Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete)

Benachteiligte Gebiete, also Grenzertragstandorte mit erschwerten natürlichen Produktionsbedingungen in den Bereichen Höhenlage, Hangneigung, klimatische Voraussetzungen, Erreichbarkeit und Bodenqualität, werden in Deutschland seit 25 Jahren unterstützt, um dort eine flächendeckende Landwirtschaft zu erhalten. Mit Hilfe der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete nach Artikel 14 VO (EG) 1257/99 wird angestrebt, in diesen Gebieten eine standortgerechte Agrarstruktur sowie die landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu sichern und somit den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung, die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum zu gewährleisten, sowie nachhaltige Bewirtschaftungsformen, die insbesondere Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen, zu erhalten und zu fördern.

Gefördert werden landwirtschaftliche Betriebe mit mindestens 3 ha LF in als benachteiligt ausgewiesenen Gebieten. Die Höhe der Zulage (25 Euro bis 66 Euro je Hektar) wird nach der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) und Nutzungsform (Acker- oder Grünland) differenziert ausgezahlt, sofern eine LVZ von 30 nicht überschritten wird (MLUR, 2000). In Brandenburg sind etwa 76% der Flächen als ‚benachteiligt‘ im Sinne dieser Richtlinie eingestuft und erhalten jährlich insgesamt etwa 25 Mio. Euro (ZALF, 2003).

Die verwaltungsmäßige Umsetzung erfolgt durch die Ämter der Landkreise in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Ministerium MLUR. Die drei Spreewald-Landkreise erhielten im Jahre 2001 zusammen 16,2% der entsprechenden Zahlungen in Brandenburg, also ca. 4,3 Mio. Euro (LVL, 2002).

Artikel 16-Maßnahmen

Den Hintergrund für die Einführung der Artikel 16-Richtlinie in Brandenburg seit Beginn der Förderperiode 2000-2006 bildet die Umsetzung der Richtlinien 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) und 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie). Das Land Brandenburg hat bereits insgesamt 447 FFH-Gebiete und zwölf Vogelschutzgebiete an die EU gemeldet. Das Meldeverfahren ist allerdings noch nicht abgeschlossen, und im September 2003 wurden 128 Gebietsmeldungen nachgereicht bzw. ergänzt. Die gemeldeten Gebiete müssen bis zum Jahr 2004 dauerhaft gesichert werden, wobei es für einen Teil der Flächen aus naturschutzfachlicher Sicht als notwendig erachtet wird, spezifische Einschränkungen für die landwirtschaftliche Nutzung in Form von Auflagen, z.B. im Rahmen einer Schutzgebietsverordnung, festzuschreiben. Im Rahmen dieses noch laufenden Verfahrens werden dann die notwendigen Maßnahmen flächenscharf definiert. (SCHLEYER UND LASCHEWSKI, 2003a)

Die Artikel 16-Richtlinie bietet nun die Möglichkeit, die mit derartigen Auflagen verbundenen Nutzungseinschränkungen (auf freiwilliger Basis seitens der Betroffenen) finanziell zu kompensieren. In der überwiegenden Zahl der Fälle wurden entsprechende Bewirtschaftungsweisen jedoch bereits vor Einführung der Richtlinie bzw. vor Festlegung der Verordnungsform freiwillig durchgeführt und zumeist im Rahmen des KULAP oder des Vertragsnaturschutzes honoriert. Mit der Verankerung einer durchzuführenden Maßnahme in einer Verordnung oder einem Gesetz entfällt nun die Förderung hierfür in einem ‚freiwilligen‘ Programm. Zuwendungsberechtigt sind grundsätzlich Landwirtschaftsbetriebe im Haupt- oder Nebenerwerb, allerdings nur für Flächen, die innerhalb eines ausgewiesenen NATURA 2000-Gebietes liegen *und* für die ordnungsrechtlich festgeschriebene Nutzungseinschränkungen bestehen (SCHLEYER UND LASCHEWSKI, 2003a).

Übergeordnetes Ziel dieser Beihilfe ist die „...Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung...“ (Artikel 13 VO (EG) 1257/99) in diesen Gebieten. Das Land Brandenburg strebt mit dieser Förderung vor allem an, die Weiterführung einer (umweltfreundlichen) Landwirtschaft zu gewährleisten, z.B. zur Offenhaltung bestimmter Grünlandflächen, sowie die Einhaltung der ordnungsrechtlich festgeschriebenen Nutzungseinschränkungen zu unterstützen (MLUR, 2000). Die insgesamt zur Verfügung stehenden Maßnahmen ‚Extensive Grünlandnutzung‘, ‚Späte, eingeschränkte Grünlandnutzung‘, ‚Hohe Wasserhaltung‘, ‚Pfleger durch Beweidung‘ und ‚Extensive Ackernutzung‘ ähneln inhaltlich weitgehend ihren Vorbildern aus dem KULAP (SCHLEYER UND LASCHEWSKI, 2003a). Im Biosphärenreservat Spree-wald kommt im Rahmen dieser Beihilfe weit überwiegend die ‚Extensive Grünlandnutzung‘ zur Anwendung (LVL, 2003).

Die verwaltungsmäßige Umsetzung erfolgt ebenso wie beim KULAP zum überwiegenden Teil durch die Ämter für Landwirtschaft, die Forstämter und das zuständige Ministerium MLUR, wobei allerdings die zuständige Untere Naturschutzbehörde in einem zusätzlichen Prüfungsschritt vermerkt, ob die beantragten Flächen und Maßnahmen tatsächlich in einem NATURA 2000-Gebiet mit korrespondierenden Auflagen liegen (MLUR, 2000).

Im Biosphärenreservat Spreewald wurden im Jahre 2002 Maßnahmen im Rahmen des Artikel 16 auf insgesamt 3.423 ha gefördert¹⁹, wobei die ‚Extensive Grünlandnutzung‘ dabei mit mehr als 93% stark dominiert. Darüber hinaus gibt es Artikel 16-Förderung für ‚Extensive Ackernutzung‘ nur für 215 ha, für ‚Späte, eingeschränkte Grünlandnutzung‘ sogar nur für 16 ha (LVL, 2003). Für das Jahr 2002 ergibt sich daraus ein Fördervolumen von etwa 670.000 Euro.

Artikel 20-Maßnahmen

Gemäß VO (EG) 1257/99 wird eine Förderung benachteiligter Gebiete mit folgenden Zielen angestrebt: dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, Erhaltung des ländlichen Lebensraums und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen. Zu den benachteiligten Gebieten gehören auch solche mit *spezifischen Nachteilen*, in denen gemäß Artikel 20 „...die Landwirtschaft, sofern erforderlich und gegebenenfalls mit besonderen Auflagen, zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt, zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums und ihrer Eignung für den Fremdenverkehr oder aus Gründen des Küstenschutzes fortgeführt werden sollte“. Die Brandenburger Förderrichtlinie ‚Spreewaldtypische Landbewirtschaftung des Ackerlandes in Lehde und Leipe‘ ist das einzige Programm in Deutschland, das seit dem Jahr 2000 die Fördermöglichkeiten des Artikel 20 VO (EG) 1257/99 zur Zahlung von Ausgleichszulagen in Gebieten nutzt, die durch spezifische Nachteile gekennzeichnet sind. Die finanzielle Ausgestaltung der Richtlinie wird motiviert durch die standortspezifischen Einschränkungen der Gebietskulisse, die sich in der Kernzone des Biosphärenreservats Spreewald befindet. Es handelt sich dabei um insgesamt 22ha in den Gemeinden Lehde und Leipe, die von derzeit 21 kleinen spreewaldtypischen Familienbetrieben, davon 18 im Haupterwerb, bewirtschaftet werden. Die Ursache der Einschränkung liegt in der Bewirtschaftung von zersplitterten und zum Teil nur über Wasserwege erreichbaren Ackerkleinstflächen mit hohem Wasserstand. Insbesondere der damit verbundene, stark erhöhte Arbeitsaufwand, z.B. durch den Einsatz von Kähnen als Transportmittel, den hohen Handarbeitsanteil im Feldbau und den geringen Mechanisierungsgrad, wirkt sich negativ auf das Betriebsergebnis aus. Ein Ausgleich dieser Bewirtschaftungsschwernisse soll den Fortbestand der landwirt

schaftlichen Bodennutzung in dieser Region gewährleisten. Eine Unterlassung der Landnutzung würde zur Aufgabe der Hofstelle, zur Verbuschung der Flächen, zu negativen Beeinträchtigungen der landschaftlichen Schönheit und letztendlich zu einem Rückgang des Tourismus führen und somit die hiervon geprägten wirtschaftlichen Grundlagen dieser ländlichen Region gefährden (SCHLEYER und LASCHEWSKI, 2003b; vgl. auch MLUR, 2000).

Gefördert wird die spreewaldtypische Bewirtschaftung derartiger Ackerkleinstflächen. Konkret bedeutet dies den Anbau, die Pflege und Ernte von Spreewaldgemüse (Meerrettich, Einlege- und Salatgurken, Möhren, Zwiebeln und anderem Gemüse) auf ca. 50% der geförderten Ackerflächen und von anderen, im Rahmen einer geregelten Fruchtfolge notwendigen Ackerkulturen in weitgehender Handarbeit auf den übrigen Ackerflächen. Die Verwendung chemisch-synthetischer Dünge- und Pflanzenschutzmittel auf den Ackerflächen ist untersagt (MLUR, 2000).

Die verwaltungsmäßige Umsetzung der Artikel 20-Richtlinie erfolgt durch das Sachgebiet Landwirtschaft des Landkreises Oberspreewald-Lausitz in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Ministerium MLUR und der Verwaltung des Biosphärenreservats. Die Auszahlung der Fördermittel erfolgt durch das Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft Frankfurt (Oder) (MLUR, 2000).

Im Jahre 2002 wurden 20 Betriebe, davon 17 im Haupterwerb, mit insgesamt knapp 16 ha gefördert. Bei einem maximal zulässigen Förderbetrag von 8.700 Euro/ha erhielten diese Betriebe insgesamt etwas mehr als 125.000 Euro (SCHLEYER UND LASCHEWSKI, 2003b).

4.3 Gewässerrandstreifenprojekt (GRPS)

Gewässerrandstreifenprojekte sind als Sonderform von Naturschutzgroßprojekten Bestandteil eines seit 1979 bestehenden Förderprogramms des Bundesumweltministeriums zur Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft²⁰. Dabei soll vor allem die ökologische Qualität großflächiger natürlicher und naturnaher Landschaftsteile mit herausragender gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung dauerhaft gesichert und verbessert werden. Der Bund, d.h. das Bundesamt für Naturschutz (BfN) als zuständige Fachbehörde, arbeitet dabei mit dem jeweiligen Land und einem Projektträger zusammen. Aus dem Bundeshaushalt werden jährlich etwa 20 Mio. Euro für derzeit bundesweit 29 Projekte zur Verfügung gestellt (ZWECKVERBAND, 2003).

¹⁹ Die Angaben beziehen sich - ebenso wie beim KULAP - auf die im Jahre 2002 gestellten Anträge auf entsprechende Förderung in allen Gemeinden die mit ihren Gemarkungen ganz oder teilweise im Biosphärenreservat liegen.

²⁰ Gewässerrandstreifenprojekte wurden erst 1989 in das Bundesprogramm aufgenommen. Im Unterschied zu herkömmlichen Naturschutzgroßprojekten sind hier zusätzlich langfristige Ausgleichszahlungen förderfähig (www.bfn.de/02/0203.htm).

Das Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald (GRPS) wurde im Dezember 2000 nach einer mehrjähriger Vorbereitungszeit vom Bund und vom Land Brandenburg für eine Laufzeit von zwölf Jahren sowie ein Gesamtvolumen von ca. 15,5 Mio. Euro bewilligt. Aufgrund des ausgeprägten Dissenses der regionalen Akteure hinsichtlich der konkreten Maßnahmen des Projektes (siehe hierzu auch Abschnitt 5) wurde vom BfN erstmals ein *zweistufiges* Verfahren vorgegeben: Erst nach einer zweijährigen *Planungs- und Vermittlungsphase* (Beginn Dezember 2000), die der Erarbeitung eines Pflege- und Entwicklungsplans im Rahmen eines begleitenden Moderations- bzw. Beteiligungsverfahrens dient, erfolgt die Entscheidung über die Freigabe der Fördermittel für die *Umsetzungsphase* (BARANEK et al., 2004a). So wurden sechs dezentrale Gebiets- und fünf themenorientierte Facharbeitsgruppen gebildet, in denen lokale Akteure, relevante Verbände, Verwaltungen und weitere Experten vertreten waren. Die Ergebnisse wurden in einem sogenannten Moderationsplenium zusammengeführt, dem neben den Sprechern der Arbeitsgruppen auch der Fachbeirat (siehe unten) und die Projektbegleitende Arbeitsgruppe (Fördermittelgeber des Bundes und des Landes Brandenburg) angehörten. Der dort im August 2003 verabschiedete Pflege- und Entwicklungsplan wird derzeit (Januar 2004) vom Land Brandenburg und vom Bundesamt für Naturschutz geprüft (BARANEK et al., 2004b).

Die Ziele des GRPS orientieren sich an den spezifischen Bedingungen der Region und wirken hin auf die Erhaltung und Entwicklung der spreewaldtypischen Fluss- und Auenlandschaft mit ihrem charakteristischen Artenbestand in einer nachhaltig genutzten Kulturlandschaft. Konkret umfasst dies die Verbesserung des Wasserspeichervermögens der Landschaft, die Revitalisierung von Niedermoorstandorten und die Verbesserung der Lebensqualität in den Fließgewässern ebenso wie die Entwicklung einer standortgerechten Bodennutzung sowie von weitläufigen Sukzessionsbereichen im Kerngebiet. Dabei sollen die Belange eines naturverträglichen Tourismus sowie einer umweltverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft berücksichtigt werden (ZWECKVERBAND, 2003).

Das Projektgebiet von insgesamt ca. 23.000 ha befindet sich innerhalb des Biosphärenreservats Spreewald, wobei Maßnahmen allerdings fast ausschließlich im 8.500 ha großen Kerngebiet stattfinden sollten. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Naturschutzgebiete ‚Innerer Unterspreewald‘ und ‚Innerer Oberspreewald‘. Das *Kerngebiet* des GRPS ist nicht identisch mit der nur ca. 950 ha großen *Kernzone* (Schutzzone I = Totalreservat) des BR Spreewald, umfasst diese aber vollständig sowie den weit überwiegenden Teil der Zone II (ZWECKVERBAND, 2000).

Zur Erreichung der Ziele sind – wie in anderen Gewässerrandstreifenprojekten auch – vier Gruppen von Aktivitäten vorgesehen (ZWECKVERBAND, 2003):

1. Ausgangspunkt ist ein *Pflege- und Entwicklungsplan*, der in den vergangenen zwei Jahren im Rahmen eines Moderationsverfahrens erarbeitet wurde und neben einer Bestandserhebung auch eine Bewertung der geplanten Maßnahmen enthält. Die gesamte Planungs- und Moderationskomponente ist mit 1,1 Mio. Euro budgetiert.
2. *Biotoptensteinrichtende Maßnahmen* zur Stabilisierung des Wasserhaushalts und zur ökologischen Aufwertung der Fließgewässer, wie z.B. der Anschluss von Altarmen oder die Wiederherstellung verlandeter Fließe in den Sommerpoldern, bilden die zweite Komponente und werden mit 7,9 Mio. Euro finanziert.
3. Für die dritte Komponente, den *Erwerb von Flächen* mit besonderer Bedeutung für den Naturschutz, sollen insgesamt 4,4 Mio. Euro aufgewendet werden. Im Vergleich zu anderen Gewässerrandstreifenprojekten, bei denen meist 70-80% des Gesamtbudgets für den Flächenkauf verwendet werden, sind es im Spreewald nur 30%. Vor Beginn der moderierten Planungsphase war es vorgesehen, insgesamt 1.541 ha im Kerngebiet zu kaufen.
4. Als Alternative zum Flächenkauf wird versucht, möglichst extensive Nutzungsformen auf ehemals intensiv bewirtschafteten Flächen durch *Ausgleichszahlungen* für entgangene Gewinne zu erreichen. Im Pflege- und Entwicklungsplan wurden diese Flächen bereits spezifiziert. Insgesamt 0,9 Mio. Euro sollen künftig für längerfristige Extensivierungsverträge²¹ ausgegeben werden.

Die Finanzierung wird zu 72,5% vom Bundesumweltministerium, zu 20,5% vom Land Brandenburg und zu 7% vom Projektträger übernommen. Projektträger ist in diesem Fall der eigens gebildete Zweckverband ‚Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald‘, in dem alle Spreewaldlandkreise, die Städte Lübbenau und Lübben sowie der Förderverein für Naturschutz im Spreewald e.V. (FÖNAS)²² vertreten sind (ZWECKVERBAND, 2003).

²¹ Beispielsweise dreißigjährige Verträge, bei denen der Ausgleich bereits zu Beginn in abgezinster, kapitalisierter Form gezahlt und gleichzeitig eine entsprechende Dienstbarkeit zur Sicherung ins Grundbuch eingetragen wird.

²² FÖNAS wurde bereits im Jahre 1993 gegründet und war ursprünglich als Träger des GRPS vorgesehen. Die umfangreichen Planungen und Umsteuerungen machten es jedoch notwendig, die Trägerschaft auf eine breitere gesellschaftliche Basis zu stellen (BIEGEL, 1999). Zusätzlich zu den Zweckverbandsorganen gibt es einen Fachbeirat aus Vertretern unterschiedlicher Behörden und Verbänden wie die Landkreisverwaltung, das Amt für Agrarordnung, das Amt für Forstwirtschaft in Lübben, den Landesjugendverband, den Bauernverband Niederlausitz-Spreewald, den Tourismusverband Spreewald e.V., den Spreewaldverein e.V., den Landesfischereiverband, Wasser und Bodenverbände, das Landesbüro der anerkannten Naturschutzverbände, die Verwaltung des BR und die Abteilungen Wasserwirtschaft und Naturschutz des Landesumweltamtes Brandenburg. In der

4.4 Sonstige

Allianz Umweltstiftung

Die 1990 gegründete Allianz Umweltstiftung übernahm bereits 1991 eine zehnjährige Patenschaft über das Biosphärenreservat Spreewald, um die Entwicklung des Schutzgebietes zu fördern. Von vorrangiger Bedeutung ist dabei die Unterstützung der Umweltbildungs- und Informationsarbeit des Biosphärenreservats. Dazu gehören u.a. die Einrichtung von drei Informationszentren im Biosphärenreservat, die Förderung der Kinderarbeitsgemeinschaften des Biosphärenreservates "Storchenkinder" und "Juniorranger" aber auch Publikationen (SAUPE, 2001). Im naturschutzfachlichen Bereich wurde das Weißstorchprogramm finanziert sowie in den Jahren 1991 bis 1994 auch die Förderung von Wiesenmahd und Grabenpflege mit einem Fördervolumen von insgesamt rund 0,5 Mio. Euro (http://www.grossschutzgebiete.brandenburg.de/br_spreewald/verwaltung_02.html).

Projektpartner bei allen Aktivitäten war die Biosphärenreservatsverwaltung. Die Auswahl der zu fördernden Maßnahmen erfolgte auf der Grundlage eines Schutz-, Pflege- und Entwicklungskonzepts. Insgesamt flossen mehr als 3 Mio. Euro an Stiftungsgeldern in den Spreewald zur Umsetzung der zahlreichen Projekte (SAUPE, 2001).

LEADER+

Im Jahre 2000 begann mit ‚LEADER+‘ die dritte Förderperiode der Europäischen Gemeinschaftsinitiative zur gebietsbezogenen Entwicklung des Ländlichen Raums ‚LEADER‘ (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale - Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft) seit ihrer Einführung 1991. Der Ansatz von Leader berücksichtigt die Spezifität jeder zu entwickelnden Region (Territorialer Ansatz) und setzt auf eine breite Bürgerbeteiligung (Bottom-up-Ansatz), bei dem private und öffentliche Akteure gemeinsam eine Strategie entwickeln, wie der Entwicklungsrückstand ihrer Region abgebaut, Marktnischen gefunden und privates Kapital mobilisiert werden kann (Regionales Entwicklungskonzept). Enge Beziehungen zwischen den Regionen und eine sektorübergreifende Zusammenarbeit zur Diversifizierung der lokalen Wirtschaft und des gesellschaftlichen Austauschs werden dabei ebenso gefördert (Integrierter Ansatz) wie die Vernetzung der Akteure und internationale Kooperationen. LEADER-Regionen können Gebiete werden, die kulturgeschichtlich, naturräumlich, wirtschaftlich oder auch verwaltungstechnisch eine Einheit bilden und nicht mehr als 100.000 Einwohner oder eine Bevölkerungsdichte von maximal 120 Einwohnern pro Quadratkilometer aufweisen (DV LEADER+, 2003).

zweijährigen Planungs- und Vermittlungsphase war der Fachbeirat integraler Bestandteil des Moderationsplenums (BARANEK et al., 2004b).

Die Organisation und Begleitung wird durch Lokale Aktionsgruppen (LAGs) wahrgenommen, in der Regel Zusammenschlüsse privater und öffentlicher Akteure der Region, die sich meist als Verein oder auch als privatrechtliche Gesellschaft organisieren. Diese unterstützen und steuern den Entwicklungsprozess, sind Anlaufstelle für Projektideen und Projektanträge und bringen die verschiedenen Akteure in der Region zusammen. Sie können aber auch selbst Projekte initiieren und umsetzen. Für LEADER+ (2000-2006) werden in Deutschland von der Europäischen Union 247 Mio. Euro bereitgestellt die für vier Schwerpunktthemen zur Verfügung stehen (DV LEADER+, 2003):

- Einsatz neuen Know-hows und neuer Technologien, um die Wettbewerbsfähigkeit regionaler Erzeugnisse und Dienstleistungen zu verbessern
- Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität
- Aufwertung lokaler Erzeugnisse, Erleichterung des Marktzugangs vor allem für Kleinbetriebe
- Nachhaltige Nutzung des natürlichen und kulturellen Potentials.

Die Aktivitäten der Lokalen Aktionsgruppe Spreewald in der LEADER+ Region ‚Wirtschaftsraum Spreewald‘, derzeit getragen vom Spreewaldverein e.V., konzentrieren sich auf die Aufwertung lokaler Erzeugnisse durch Verbesserung des Marktzugangs von lokalen Unternehmen durch Kooperation und die Aufwertung des natürlichen und kulturellen Potentials. Zur weiteren Entwicklung und Umsetzung der Aktivitäten wurde ein Regionalforum eingerichtet, in dem zahlreiche regionale Betriebe, Verwaltungen, Verbände und weitere interessierte Bürger mitarbeiten. Insgesamt stehen zur Durchführung der derzeit ausgewählten 54 Projekte²³ in den kommenden sechs Jahren etwa 3 Mio. Euro zur Verfügung (IRLBACHER, 2002).

4.5 Zwischenbetrachtung

In diesem Abschnitt wird zum einen dargestellt, wie die im Spreewald wirksamen Förderinstrumente von den regionalen Akteuren bzw. von externen Evaluatoren bewertet werden. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Tabelle A-2 im Anhang hingewiesen, in der die wichtigsten Charakteristika der oben genannten Förderinstrumente noch einmal in knapper Form zusammengetragen wurden. Zum anderen werden Überlegungen hinsichtlich der Perspektive einzelner Förderinstrumente angestellt.

²³ Es handelt sich dabei um Projekte wie den Aufbau eines Internetportals Spreewald, den Aufbau von Wirtschaftskreisläufen und Wertschöpfungsketten für Fleisch- und Wurstwaren aus der Spreewaldregion sowie den gemeinschaftlichen Auftritt auf Messen wie der Euregia (IRLBACHER, 2002).

Die bereits 1991 einsetzende finanzielle Unterstützung des Biosphärenreservats Spreewald durch die *Allianz Umweltstiftung* spielte vor allem in den ersten Jahren des Umbruchs nach 1990 eine wichtige Rolle. Die stark rückläufige Tierhaltung hatte zu einem relativ hohen Anteil des Grünlandes geführt, das aus produktionstechnischer Sicht nicht mehr benötigt wurde. Entsprechende Förderprogramme zur extensiven und späten Grünlandnutzung standen zu diesem Zeitpunkt noch nicht zur Verfügung. Die Förderung der Wiesenmahd durch die Allianz Umweltstiftung in den Jahren 1991 bis 1994 füllte hier – aber auch im Bereich der Pflege (Räumung) von Spreewaldgräben - eine große institutionelle Lücke und verhinderte die Sukzession auf den betroffenen Flächen. Die Förderaktivitäten der Stiftung im Spreewald sind im Jahre 2001 ausgelaufen; weitere Aktivitäten sind nicht geplant.

Von Seiten der Biosphärenreservatsverwaltung, aber auch der Landwirtschaftsbetriebe, wird die Förderform des *Vertragsnaturschutzes* insbesondere aufgrund seiner individuellen und flexiblen Handhabbarkeit - z.B. bei der Festlegung eines (späten) Mahdtermins („Die Brüterei ist fertig, ab morgen könnt ihr rein“) - geschätzt, die allerdings mit einem vergleichsweise hohen Aufwand für die (individuelle) Vertragsanbahnung und –ausgestaltung sowie für die Kontrolle einhergeht. Es wird eingeschätzt, dass dieses Programm ebenso wie das KULAP auf den meist marginalen Böden (oft Sukzessionsflächen) den Erhalt der Kulturlandschaft in der Fläche sichert. Zudem spielt der Vertragsnaturschutz eine wichtige Rolle für die Liquidität vor allem der kleineren Betriebe, da die Gelder regelmäßig im August des Jahres ausgezahlt werden, in dem auch die Leistung erbracht wird. Diese Einnahmen sind z.B. notwendig zur zumeist im September fälligen Zahlung des Pachtzinses oder zum Kauf von zusätzlichem Krafffutter. Im Unterschied zu den meisten anderen Transferzahlungen wird der Vertragsnaturschutz nicht als allgemeine Subvention der Landwirtschaft, sondern als „Geld für (konkrete) Leistungen“ und als wichtiges „zweites Standbein“ neben der reinen Marktproduktion wahrgenommen.

Aufgrund knapper Landesmittel sollen *Vertragsnaturschutzmittel* jedoch künftig *ausschließlich* in Naturschutzgebieten und §32 BbgNatSchG-Biotopen und nur noch in Ausnahmefällen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen außerhalb dieser Gebiete Anwendung finden. Somit ist künftig eine Vertragsnaturschutzförderung in den als Landschaftsschutzgebiete gesicherten Zonen III und IV nicht mehr zulässig. Ein Wegfall dieses Förderinstruments bzw. eine teilweise Substitution durch die verbleibenden Flächenprogramme wird äußerst kritisch gesehen („die fetten Jahre des Vertragsnaturschutzes sind vorbei“), da letztere u.a. sehr unflexibel in der Gestaltung sind und die Mitnahmeeffekte entsprechend hoch wären.

Aus Landessicht stellt die Kofinanzierung der EU für *Maßnahmen nach VO (EG) 1257/99* (außer Artikel 14) ein wichtiges positives Argument dar, zumal der Landesbeitrag durch eine Nutzung der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrar

struktur und des Küstenschutzes (GAK) sogar auf 10% gesenkt werden kann. In der Praxis werden verschiedene Aspekte dieser EU-Programme jedoch kritisch gesehen. Aus Sicht der Landwirte sind insbesondere die 5-jährige Laufzeit der Programme und die geringe Flexibilität problematisch, vor allem hinsichtlich vergleichsweise restriktiver und unflexibler Auflagen wie die Schnittnutzungstermine. Aus Sicht des Umweltschutzes sind die geringe Zielgerichtetheit der Maßnahmen und die geringe Möglichkeit der unmittelbaren Einflussnahme durch die Umweltbehörden negative Aspekte dieser Programme.

Hingegen stellt die notwendige Kofinanzierung der EU-Mittel mit 25% Landesmitteln angesichts der äußerst angespannten Haushaltslage Brandenburgs ein entscheidendes Problem dar. In welchem Umfang und mit welcher Schwerpunktsetzung *Maßnahmen* nach VO (EG) 1257/99 auch im nächsten Förderzeitraum ab 2007 angeboten werden, hängt maßgeblich von der Entwicklung des Brandenburger Landeshaushaltes und vor allem von der ebenfalls im Jahre 2007 anstehenden Entscheidung ab, welchen Kofinanzierungsanteil die EU nach Wegfall des Ziel 1-Status Brandenburgs übernehmen wird. Doch auch in der laufenden Förderperiode wirkt sich die Haushaltslage bereits auf das Angebot an *Agrarumweltmaßnahmen* aus. Eine Reihe von Programmteilen wurde in den ersten beiden Förderjahren gar nicht erst ‚geöffnet‘, d.h. es konnten hierfür keine entsprechenden Förderanträge gestellt werden (MATZDORF et al., 2003). Bezogen auf die *Artikel 16-Förderung* ist zumindest in der gegenwärtigen Förderperiode durch den Anstieg des Umfangs der entsprechend ausgewiesenen und somit förderfähigen Flächen – auch im Biosphärenreservat - eine Zunahme des Förderumfangs zu erwarten (SCHLEYER UND LASCHEWSKI, 2003a).

Eine kürzlich abgeschlossene Evaluierung des in Lehde und Leipe wirksamen Förderprogramms *Artikel 20 „Spreewaldtypische Landbewirtschaftung“* kam zu dem Ergebnis, dass es sich dabei um eine innovative Fördermaßnahme handelt, die seit ihrer Einführung einen wichtigen Bestandteil des Förderportfolios zur Aufrechterhaltung einer spreewaldtypischen Bewirtschaftung in diesen Gemeinden darstellt. Kritisch werden allerdings einige Aspekte der Ausgestaltung des Programms gesehen, die bisher zu erheblichen Ertragsausfällen und einem hohen arbeitsmäßigen Mehraufwand geführt haben. Eine engere Zusammenarbeit zwischen Biosphärenreservatsverwaltung und der entsprechenden Landesbehörde bei der Erarbeitung bzw. Modifikation des Programms erscheint aus diesen Gründen sinnvoll. Darüber hinaus orientiert sich dieses Förderinstrument - und auch die meisten anderen - ausschließlich auf die *Bewirtschaftung von Flächen*. Für die in Lehde und Leipe wirtschaftenden Familienbetriebe stellt diese Art von Förderung zwar einen wichtigen, aber für die dauerhafte Sicherung der Betriebe nicht hinreichenden Bestandteil dar. Hierfür sind die insgesamt verfügbaren Haushaltseinkommen bei weitem nicht ausreichend und die mit der Bewirtschaftung der Flächen verbundenen Arbeitsbelastungen der (zumeist älteren) Bewirtschafter zu hoch. Die Entwicklung von einzelbetrieblichen Gesamtförderkonzepten, in die beispielsweise

ergänzende Fördermaßnahmen aus den Bereichen Landschaftspflege, Tourismus und Direktvermarktung gleichwertig mit einbezogen werden, wäre wesentlich zielführender. Das Land Brandenburg strebt an, das Förderprogramm Artikel 20 auch über das Ende des jetzigen Förderzeitraums hinaus zu erhalten, vorausgesetzt der Landeshaushalt lässt die Kofinanzierung weiterhin zu (SCHLEYER UND LASCHEWSKI, 2003b).

Die Erwartungen der regionalen Akteure, bezogen auf das gerade angelaufene *LEADER+ Projekt*, sind überwiegend positiv. Insbesondere die Ausrichtung auf die Region als Ganzes („nicht nur auf Tourismus“) und die Förderung einer Vielzahl von Kleinprojekten unter anderem in Form von Anschubfinanzierungen anstelle weniger Großprojekte wird als sehr sinnvoll angesehen. Da eine weitere Finanzierung der Projekte nach Ende des Förderzeitraums im Rahmen des LEADER-Programms nicht vorgesehen ist, müssen sich diese perspektivisch selbst tragen bzw. andere Finanzierungsquellen finden.

Im Rahmen des *Gewässerrandstreifenprojektes Spreewald* sind u.a. Extensivierungsverträge mit bis zu 30 jähriger Laufzeit vorgesehen, die in abgezinster Form zu Beginn des Projektzeitraums ausgezahlt werden. Die übrigen zur Verfügung stehenden Mittel sollen in den kommenden 12 Jahren die notwendigen Voraussetzungen bzw. Anreize schaffen, damit beispielsweise die entsprechend geförderten Flächen auch danach gemäß den formulierten Naturschutzzielen genutzt werden. Auf die Rezeption der Planungs- und Umsetzungsphase und insbesondere der damit verbundenen Beteiligungsverfahren wird im folgenden Abschnitt ausführlicher eingegangen.

5 Bürgerprotest und Beteiligungsverfahren

Bei der im vorherigen Abschnitt durchgeführten Analyse der im Spreewald wirksamen Förderinstrumente im Agrarumweltbereich wurde insbesondere die quantitative Bedeutung solcher Zuwendungen an die Landwirtschaft deutlich, die primär der Einkommenskompensation dienen. So fordern beispielsweise die Ausgleichszulage (Artikel 14), aber auch die Artikel 16-Förderung weder zusätzliche Umweltleistungen ein – diese sind ja bei Artikel 16-Gebieten bereits ordnungsrechtlich gesichert –, noch induzieren sie zusätzliche wirtschaftliche Impulse für die ländliche Ökonomie. Auch bei einem großen Teil der KULAP-Förderung - z.B. bei der Grundextensivierung im Grünland - ist der Einkommensaspekt und das Ziel der Aufrechterhaltung der Landwirtschaft vor allem auf marginalen Standorten höher zu bewerten als ‚reine‘ Umwelt- oder Naturschutzwirkungen. Insofern ist es bemerkenswert, dass im Spreewald - wie im Folgenden dargestellt - nicht etwaige Änderungen der Agrarförderung, sondern die Ausweisung des Biosphärenreservates und die Umsetzung des Naturschutzgroßprojektes ‚Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald‘ zum Politikum wurden und zum Widerstand einer breiten Öffentlichkeit führten.

Entwicklung der sozialen und wirtschaftlichen Konfliktsituation

Eine genauere Betrachtung dieses Konfliktes zeigt, dass neben rein wirtschaftlichen bzw. einkommensbezogenen Aspekten vor allem auch die Art und Weise der Einrichtung des Biosphärenreservats und der anschließenden Implementation von Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen für seine Entstehung prägend waren. So wurde das Biosphärenreservat Spreewald zu einem Zeitpunkt – 1990/91 - etabliert, als sich die volle Tragweite des gesellschaftlichen Umbruchs gerade erst offenbarte. Die sozialen Auswirkungen des Umbruchs und Probleme der Anpassung erlaubte es vielen Akteuren nicht, sich mit Schutzgebietsverordnungen oder neuen naturschutzbezogenen Richtlinien zu befassen. Viele Akteure gaben an, dass es erst zu Konflikten kam, als die praktische Umsetzung der Verordnungen und Richtlinien ihre Aktivitäten und Investitionsvorhaben behinderte und so die Veränderung „greifbar“ bzw. unmittelbar wurde. Dass sich diese individuellen, durchaus zu erwartenden Probleme zu einem spreewaldüberspannenden Konflikt um die generelle Umsetzung von Naturschutzzielen entwickelte, hat mehrere Gründe:

1. Das Auftreten der ersten Konflikte bewog die unmittelbar Betroffenen, die Ausweisung des Spreewaldes als Biosphärenreservat grundsätzlich in Frage zu stellen. Eine solche Grundsatzdiskussion hatte wegen des allgemeinen Umbruchs zur Zeit der Ausweisung nicht stattgefunden. Viele erklärten den Widerstand gegen alle eingeleiteten und geplanten Naturschutzmaßnahmen mit der Frustration über das Fehlen eines Forums zur öffentlichen Diskussion über die zukünftige Entwicklung des Spreewaldes.
2. Nach Meinung eines Teils der Spreewälder wurde die politische Wende dazu genutzt, dem Naturschutz „auf Kosten der Menschen zum Durchbruch zu verhelfen.“ Die mangelnde Anerkennung der Leistungen der lokalen Bevölkerung als „Pfleger und Entwickler“ der Kulturlandschaft und die wirtschaftliche und politische Überbetonung des Naturschutzes durch die Bereitstellung finanzieller Mittel und die teilweise Besetzung der Biosphärenreservatsverwaltung durch ortsfremde Akteure wurde vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Zusammenbruchs der Region als unangemessen empfunden. Dies führte zum Verständnis des Naturschutzes als unnötige Behinderung für die Entwicklung der Region und als Bedrohung für die Lebens- und Wirtschaftsweise der örtlichen Bevölkerung.
3. Der Sinn und Zweck des Biosphärenreservates wurde in erster Linie in Form von Auflagen und Verboten in der behördlichen Sprache aus Richtlinien und Gesetzestexten kommuniziert, ohne die in der Region durchaus vorhandenen (Teil-)Konzepte aufzugreifen und ein *integriertes* Konzept aus wirtschaftlicher Entwicklung, Landschafts- und Naturschutz zu vermitteln. Dadurch verstärkte sich das Image des Naturschutzes als „Verhinderer und Bevormunder“.

4. Die Umsetzung einzelner Maßnahmen und Auflagen vor Fertigstellung der allgemeinen und rechtlich verbindlichen Planungsunterlagen sowie die Vermengung der Zielvorgaben voneinander unabhängiger Projekte (Biosphärenreservat und Gewässerrandstreifenprojekt) führte zu einer vorübergehenden Rechts- und Planungsunsicherheit bei den betroffenen Akteuren und dem Eindruck der willkürlichen Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen. Der Eindruck, Entscheidungen würden „im Geheimen“ getroffen, verstärkte das Misstrauen der Spreewälder gegenüber den Akteuren des Naturschutzes.
5. Bis 1993 standen noch keine geeigneten Förderprogramme zur Kompensation von Verlusten in landwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung. Auch nach Einführung der Förderung gab es zu wenige Beratungseinrichtungen. Aus diesem Grund waren viele Betriebe und andere Akteure lange Zeit nicht in der Lage, eine realistische Einschätzung ihrer Zukunftsperspektiven zu entwickeln.

Der Protest verschärfte sich, als Einzelheiten aus den Planungsunterlagen für das Gewässerrandstreifenprojekt bekannt wurden. Die massive Ablehnung des ersten Entwurfs des Projektes und der zunehmend artikulierte allgemeine Widerstand gegen Naturschutzmaßnahmen führten schließlich zu dem Entschluss, sowohl für das Gewässerrandstreifenprojekt als auch für die Überarbeitung des Landschaftsrahmenplans Beteiligungsverfahren durchzuführen. So wurden beispielsweise im Rahmen des Gewässerrandstreifenprojekts Fach- und Gebietsarbeitsgruppen gebildet, in denen lokale Akteure, relevante Verbände, Verwaltungen und weitere Experten vertreten waren. Parallel und unabhängig davon fanden regelmäßig Regionalkonferenzen, Grünland- und Gewässertage sowie Informationsveranstaltungen statt.

Nach übereinstimmender Einschätzung der befragten regionalen Akteure haben die Beteiligungsverfahren durch den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und die Etablierung von transparenten Prozessen zum Informationsaustausch und – wenn auch begrenzter – Einflussnahme, wesentlich zur kontinuierlichen Entspannung der Konfliktsituation beigetragen. Insbesondere das Moderationsverfahren des GRPS wurde als Lernprozess oder gar als Prozess des „mündig Werdens“ beschrieben. Ein Beispiel für die Verbesserung der Zusammenarbeit ist das heutige Verhältnis der Landwirte zur Verwaltung des Biosphärenreservats, welches allgemein als partnerschaftlich und fair beschrieben wird, wobei besonders auf die gute persönliche Zusammenarbeit hingewiesen wurde.

Bedeutung der Beteiligungsverfahren

Die Beteiligungsverfahren wurden initiiert, als aufgrund des wachsenden Widerstandes zu befürchten stand, die Akzeptanz für Naturschutzmaßnahmen in der Bevölkerung vollständig zu verlieren. Generell hat die Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten das Ziel, dies zu verhindern, auch erreicht und im Falle des Gewässerrandstreifenprojektes letztendlich zur

Bewilligung von Geldern in erheblichem Umfang geführt (ca. 15,5 Mio. Euro für 12 Jahre Projektlaufzeit)²⁴. Von den auf kommunaler Ebene tätigen Akteuren wird die letztendlich dominierende Rolle des Bundesamtes für Naturschutz als Hauptzuwendungsgeber als problematisch angesehen. Die vom BfN im ersten Zuwendungsbescheid formulierten Anforderungen wurden als „unflexibel“ oder „doktrinär“ empfunden. Eine neuerlicher inhaltlicher Oktruisismus seitens des BfN könnte das durch die Beteiligungsverfahren gewonnene Vertrauen wieder zerstören. Die skeptische Reaktion der Landwirte, die einige Maßnahmen nach wie vor ablehnen, bestätigt diese Befürchtung.

Eine ähnliche Haltung konnte auch gegenüber anderen Förderprogrammen festgestellt werden. Die Notwendigkeit, Verwaltungs- und Kontrollaufgaben auf die lokale Ebene zu verlagern, um die „anpassungsfähige und flexible Ausgestaltung der Förderung“ zu ermöglichen, wurde immer wieder angemerkt. Ebenso wurde darauf hingewiesen, dass man im Laufe der Entwicklung gelernt habe, dass Förderprogramme an „Angebote und nicht [an] Verbote“ geknüpft sein sollten.

Die Art der Finanzierung und Verwaltung von Förderprogrammen und Naturschutzprojekten blieb bisher weitgehend unberührt von diesen Ergebnissen und Lernprozessen. Während auf lokaler Ebene die Berücksichtigung individueller Interessen und örtlicher Gegebenheiten durch die Schaffung von Kommunikationsforen und lokalen Entscheidungsgremien verbessert werden konnte, wurden die Förderprogramme den Vorgaben von höheren administrativen Ebenen (Land Brandenburg, Bund oder EU) angepasst, ohne dass es zu einer Berücksichtigung der Erfahrungen auf lokaler Ebene gekommen wäre. Interessant ist, dass die Beteiligungsverfahren und eingerichteten Institutionen von den Beteiligten auch in erster Linie als Mittel der Konfliktlösung und der Entwicklung neuer Ideen gesehen werden. So wünschen sich einige Akteure die partizipative Entwicklung neuer Konzepte im Rahmen des LEADER+ Projekts wie zum Beispiel „integrierte Vermarktungsstrukturen und Konzepte zur Finanzierung von Pflegemaßnahmen aus den Einnahmen des Tourismus“. Auf die Frage nach Möglichkeiten der Verbesserung der Förderstruktur wurde als oberstes Ziel die weitgehende Unabhängigkeit von öffentlichen Fördermitteln und der Aufbau von eigenfinanzierten Programmen angegeben, wodurch eine Verbesserung der lokalen Zusammenarbeit und der Anreizstruktur für Investitionen im Sinne einer integrierten Entwicklung von Umwelt und Wirtschaft erreicht werden soll. Die Förderung der Landwirtschaft wurde hierbei als eine wichtige Voraussetzung für den Erhalt der landwirtschaftlichen Produktion im Allgemeinen angesehen.

²⁴ Vorbehaltlich der noch ausstehenden Bestätigung des Pflege- und Entwicklungsplans durch das BfN und das Land Brandenburg.

Diese Aussagen legen den Schluss nahe, dass Beteiligungsverfahren von entscheidender Bedeutung bei der Lösung von sozialen Konflikten und zur Herstellung der lokalen Handlungsfähigkeit sind. Außerdem können sie zum Impulsgeber bei der Entwicklung innovativer Strategien der ländlichen Entwicklung werden. Die Erfahrung im Spreewald zeigt jedoch, dass der Einfluss auf höhergelagerte Ebenen des politisch-administrativen Systems gering ist. Eine dauerhafte und partnerschaftliche Einbeziehung der dort angesiedelten Akteure in die regionalen Gestaltungs- und Entscheidungsfindungsprozesse erscheint hier sinnvoll. In der Frage der Umgestaltung von Förderprogrammen wurden Beteiligungsverfahren zumindest nicht als Möglichkeit der Einflussnahme gesehen. Allerdings würde es eine Mehrzahl der am GRPS beteiligten Akteure begrüßen, wenn auch die Umsetzungsphase des Projekts von einer angepassten Form von Moderationsverfahren begleitet werden würde.

6 Schlussbetrachtung: Eine integrierende Betrachtungsweise lokaler Effekte von Agrarumweltpolitik

Der Ausgangspunkt dieses Beitrages war die Annahme, dass die Steuerungs- und Implementationsdefizite im Agrarumweltbereich nicht allein auf mangelnde finanzielle Anreize zurückzuführen sind, sondern Fragen der anreizorientierten Ausgestaltung und administrativen Umsetzung von Förderinstrumenten sowie deren Anpassungsflexibilität an lokale Bedingungen in den Vordergrund gerückt werden sollten. Hieraus wurde die Frage nach der lokalen, insbesondere der institutionellen Einbettung der Agrarumweltprogramme abgeleitet, wobei ein besonderes Augenmerk auf den Zusammenhang zwischen institutioneller Einbettung und der Wirksamkeit und Effizienz von Agrarumweltprogrammen gerichtet werden sollte.

Die Situationsanalyse hat sowohl die Komplexität der umweltpolitischen, ökonomischen und sozialen Problemlagen als auch die Komplexität der Akteurskonstellation aufgezeigt. Insofern ist es nicht überraschend, dass wir in der Region Spreewald einen bunten Strauß von Förderprogrammen finden konnten, die auf die Landnutzung bezogen sind und für deren Gestaltung und Umsetzung jeweils verschiedene Akteure auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems verantwortlich sind. Auffällig bei der Analyse der Förderinstrumente war zudem das hohe quantitative Gewicht derjenigen Zahlungen, die primär der Einkommenskompensation dienen und weder zusätzliche Umweltleistungen einfordern noch wirtschaftliche Impulse für die ländliche Ökonomie induzieren.

Die weitergehende Analyse der Landnutzungskonflikte im Spreewald hat dagegen gezeigt, dass weniger die geplanten oder bereits wirksamen Instrumente als vielmehr die institutionelle Verfahrensweise und soziale Aspekte - wie z.B. Kommunikation, Transparenz des Verfahrens, Sprache, beteiligte Personen usw. - von vorrangiger Bedeutung sind. Den zentralen Hintergrund hierfür bildet zum einen die politisch-institutionelle Struktur, die geprägt ist

durch zum Teil konkurrierende Kompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems (EU, Bund, Land, Kommunen) und der spezialisierten Fachverwaltungen (Umwelt, Landwirtschaft). Zum anderen ist es die ländliche Entwicklungsproblematik der Region selbst, die gekennzeichnet ist durch einen Zuwachs an konkurrierenden, nicht-landwirtschaftlichen Landnutzungsinteressen. Diese umfassen nicht nur den Natur- und Umweltschutz, sondern auch andere ökonomische Aktivitäten wie z.B. Tourismus oder Jagd und die krisenhafte wirtschaftliche Lage.

Wesentliche Aspekte der Konflikte im Spreewald sind daher der Kampf der lokalen Akteure um eigene Gestaltungsspielräume, die Anerkennung ihrer Leistungen, aber vor allem auch die Notwendigkeit der Formulierung einer von den regionalen Akteuren getragenen ökonomischen und sozialen Perspektive. Damit ist ein Grundproblem moderner Politikgestaltung angesprochen. Die tragenden Akteure der Agrarumweltpolitik - seien es das politisch-administrative System der Agrarpolitik oder die Strukturen der Umweltpolitik und -verwaltung - leiden unter einem Wahrnehmungsproblem bezogen auf differenzierte und komplexe lokalen Zusammenhänge. Dies ist darin begründet, dass Gestaltungsentscheidungen auf höheren politischen Ebenen getroffen und finanzielle Mittel von dort aus verteilt werden. Lokale Akteure können hierauf nur sehr begrenzt Einfluss nehmen. Die auf den höheren Ebenen getroffenen Entscheidungen folgen dabei häufig selbst einer institutionellen Logik, die zum Teil unabhängig von den zu lösenden Problemen ist. So wird beispielsweise die konkrete Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme der Bundesländer durch Überlegungen zur Kofinanzierbarkeit und Durchsetzbarkeit der Maßnahmen im Genehmigungsverfahren beeinflusst. Ein weiteres Beispiel sind die nicht zuletzt auch wegen der föderalen Politikstruktur auf bestimmte Fördermöglichkeiten beschränkten Handlungsspielräume des Bundesamtes für Naturschutz.

Bezogen auf die Agrarumweltmaßnahmen resultieren aus diesen institutionellen Rahmenbedingungen unmittelbar negative Konsequenzen auf unterschiedlichen Ebenen. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Programme lassen sich dabei folgende Aspekte zusammenfassen:

- Wie bereits in der Förderinstrumentenanalyse dargestellt, ist ein großer Teil der Fördermaßnahmen nicht oder nur in sehr geringem Maße an (zusätzliche) ökologische Leistungen gebunden.
- Die Standardisierung der bundes- oder landesweit einheitlichen Förderprogramme resultiert aus Verwaltungserfordernissen und ignoriert spezifische lokale Bedürfnisse.
- Bei den meisten Maßnahmen erfolgt keine Wirkungskontrolle. Der Schwerpunkt der durchgeführten Kontrollen der EU kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen liegt auf der Überprüfung der Angaben zu den Flächen für die Fördermittel beantragt wurden, also den *formalen* Fördervoraussetzungen. Selbst eine Überprüfung der Einhaltung der mit

dem Bezug von Fördermitteln verbundenen Auflagen ist - wenn es sich nicht gerade um durch Augenschein feststellbare Bedingungen wie z.B. einen bestimmten Mahdtermin handelt - kaum zu realisieren.

- Insbesondere bei Fördermaßnahmen, die mit restriktiveren Auflagen wie z.B. einem besonders späten Mahdtermin verbunden sind, wird häufig die mangelnde Flexibilität der Behörden beklagt, die aufgrund rechtlicher Vorgaben, - aber auch oft nur aufgrund der (räumlichen) Distanz zu den Bewirtschaftern - nicht in der Lage sind, auf tatsächliche Vegetationszeitpunkte angemessen zu reagieren.

Im Hinblick auf Zielgerichtetheit und Flexibilität werden insbesondere die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes sowohl von den Umweltschützern als auch von den Landwirten gelobt, da hier zum einen Verhandlungs- und Gestaltungsspielräume existieren. Zum anderen sind aufgrund der Präsenz der Verwaltung in der Region sowohl eine flexible Reaktion auf sich ändernde Bedingungen als auch eine fachlich fundierte Beurteilung der ökologischen Wirkungen der geförderten Maßnahmen möglich. In diesem Zusammenhang soll hier nochmals auf die große Bedeutung der *Person* des verantwortlichen Bearbeiters der Biosphärenverwaltung hingewiesen werden, der nach Einschätzung der Akteure eine ausgeprägte Fähigkeit zur Integration unterschiedlicher Interessen besitzt („P. ist die Kraft, die uns zusammenhält“). Die im Biosphärenreservat Spreewald gesammelten Eindrücke bestätigen bereits andernorts formulierte Beobachtungen über so genannte „field level bureaucrats“ (LOWE und WARD, 1997), insbesondere hinsichtlich ihrer Fähigkeit, Strategien zu entwickeln, um die Lücke zwischen den ihnen gesetzten Restriktionen und den idealen Zielvorstellungen ihrer Aufgabe zu schließen.

Trotz der Gestaltungs- und Umsetzungsvorteile und der allseits hohen Akzeptanz des Vertragsnaturschutzes ist zumindest im Land Brandenburg ein Trend hin zu den allgemeinen Agrarumweltprogrammen nach EU-Richtlinie VO (EG) 1257/99 zu beobachten. Der Hauptgrund dafür ist vor allem in der gegensätzlichen Entwicklung der relevanten Budgets zu sehen. Während im Bereich der Europäischen Agrarpolitik durch Umschichtung der Fördermittel in die so genannte „Zweite Säule“ der Gestaltungsspielraum für die EU steigt und auch in Deutschland die vom Bund kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen zum Teil steigen, sind die vollständig aus Landesmitteln finanzierten Vertragsnaturschutzmaßnahmen zunehmenden Budgetrestriktionen ausgesetzt. Diese Entwicklung ist auch deshalb bedenklich, weil sich die Mittel der EU-Agrarpolitik fast ausschließlich auf landwirtschaftliche Unternehmen fokussieren. Dadurch wird der Vertragsnaturschutz zunehmend in die Situation gedrängt, (nur noch) diejenigen Gruppen zu bedienen - z.B. Fischer, Landschaftspfleger und private Haushalte -, die keinen Zugang zu diesen EU-Fördermitteln haben und für die auch sonst

kein spezifischer Fördertopf zur Verfügung steht. Die spezifischen administrativen Vorteile des Vertragsnaturschutzes für den Agrarbereich kommen also immer seltener zur Geltung.

Neben der administrativen Umsetzung und den daraus resultierenden Defiziten bei der Zielausrichtung rückt aus dem bisher Gesagten die Frage der Allokation der finanziellen Mittel in den Vordergrund. Auch hier wirken die institutionellen Strukturen prägend. Die Agrarpolitik als Sektorpolitik bewertet die Einkommensinteressen der Landwirte hoch und schätzt die durch landwirtschaftliche Aktivitäten entstehenden Umweltkosten verhältnismäßig niedrig ein. Die Umweltpolitik schätzt dagegen den Wert der Umwelt hoch ein und unterschätzt tendenziell die Einkommenseffekte von Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen. In der Summe bleiben sowohl die Kosten als auch die Leistungspotenziale der übrigen Sektoren der ländlichen Ökonomie relativ unberücksichtigt. So ist es zwar beispielsweise richtig, dass der dramatische Umbruch in der Landwirtschaft eine der *Ursachen* der ökonomischen Krise in der Region Spreewald ist und somit die nicht an zusätzliche Leistungen geknüpften Transfers an die landwirtschaftlichen Betriebe auch vor diesem Hintergrund zu sehen sind. Gleichzeitig kann aber auch nicht bezweifelt werden, dass die Landwirtschaft zur *Lösung* der wirtschaftlichen Krise verhältnismäßig wenig beitragen kann. Aufgrund der Logik der Politiksysteme liegt somit die Präferenz der Einkommenspolitik auf Erhaltungssubventionen und nicht auf der Erschließung neuer ökonomischer Aktivitäten.

Zudem hat die in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU übliche Bindung der Transfers an Flächen auch historische und verwaltungstechnische Gründe. Die Flächenbindung setzt vor allem Anreize für die Landwirtschaft, möglichst viel Fläche in der Bewirtschaftung zu halten. Nicht zuletzt deshalb stellen solche Naturschutzmaßnahmen, die die Herausnahme von Flächen aus der landwirtschaftlichen Produktion zum Ziel haben (z.B. im Rahmen von Flächenerwerbsprogrammen) häufig ein besonderes Konfliktpotenzial dar. Ökonomisch betrachtet erhöhen die flächenbezogenen Subventionen den Preis der Fläche, der dann durch den (subventionierten) Flächenkauf zu finanzieren ist. Dieser Grundaspekt wird auch durch die im Rahmen der gegenwärtigen Reform der europäischen Agrarpolitik vorgesehene Entkopplung nicht geändert, da auch die Entkopplungszahlungen flächenbezogen sind, d.h. die Höhe der betrieblichen Transfers von der Flächenausstattung der Betriebe abhängig sind.

Doch nicht nur die *Verwendung* der Mittel, sondern auch ihre *Herkunft* bedarf der näheren Betrachtung. Im Zentrum der gegenwärtigen Politikkonstruktion steht die Vorstellung, dass *Umweltschäden* negative und *Umweltleistungen* positive externe Effekte darstellen, für die kein Markt existiert, und die deshalb durch staatliche Transfers zu kompensieren bzw. zu honorieren sind. Tatsächlich weist aber die touristische Attraktivität des Spreewalds darauf hin, dass einem erheblichen Teil der landschaftspflegerischen Leistungen eine messbare

Nachfrage, z.B. in Form von Besucherzahlen, gegenübersteht. Ökonomisch betrachtet handelt es sich also - zumindest teilweise - nicht um ‚echte‘ externe Effekte, bei denen die individuelle Zuordnung des Nutzens bzw. der Kosten nicht möglich ist. Vielmehr handelt es sich um so genannte *pekuniäre externe Effekte*, bei denen identifizierbare Gruppen die Kosten tragen (im Beispiel Spreewald sind das die Landwirte) und andere, ebenfalls identifizierbare Gruppen die Erträge erhalten (im diesem Fall z.B. die Tourismusunternehmen).

Diese Eigenfinanzierungspotenziale auf lokaler Ebene werden gegenwärtig überhaupt nicht genutzt. Dadurch wird einerseits finanzieller Gestaltungsspielraum verschenkt, andererseits fehlt es auch an zusätzlichen ökonomischen Anreizen für zielgerichtete Investitionen in die Kulturlandschaft, die zugleich ungenutzte Erwerbspotenziale aktivieren könnten. Die Transfers an die Landwirtschaft tragen dazu bei, dass die lokalen Finanzierungspotenziale nicht mobilisiert werden. Zum einen werden die Leistungen der Landwirte honoriert und zum anderen profitieren andere Sektoren von den bereit gestellten ökologischen Leistungen. Aus staatlicher Sicht ist es zudem politisch unattraktiv, Eigenleistungen zu fordern, insbesondere dann, wenn die Finanzierung ohnehin aus Brüssel kommt bzw. wenn es um die gesellschaftliche Akzeptanz vieler Maßnahmen der Umweltpolitik ohnehin schlecht bestellt ist. Darüber hinaus ist eine (Ko-)Finanzierung von Agrarumweltprogrammen durch lokale, u.U. zivilgesellschaftliche Gruppen im bisherigen System nicht vorgesehen. Dass es dennoch in der letzten Zeit im Spreewald selbst verstärkt zu Überlegungen gekommen ist, lokale Akteure zumindest teilweise zur Finanzierung ökologischer Leistungen heranzuziehen, ist im Wesentlichen auf die hohen Unsicherheiten hinsichtlich der Aufrechterhaltung der staatlichen Transfers in Folge der schwierigen Haushaltsslage des Landes zurückzuführen.

Aus den bisherigen Überlegungen lassen sich zusammenfassend zwei Schlussfolgerungen ziehen. Erstens ist die Ausgestaltung der Instrumente der Agrarumweltpolitik primär Resultat der institutionellen Ordnung, d.h. sie folgt der Logik, wie innerhalb dieses Systems Agrarumweltprobleme wahrgenommen werden und wie es den Problemen begegnen kann und auch tatsächlich begegnet. Die politische Konsequenz hieraus ist, dass der Institutionenbildung mehr Beachtung zu schenken ist. Eine erfolgreiche Agrarumweltpolitik kann hierdurch potenziell größere Leistungsreserven sowohl mit Blick auf Wirksamkeit und Effizienz als auch hinsichtlich zukunftsorientierter Einkommensanreize mobilisieren als durch eine verfeinerte Instrumentendiskussion.²⁵ Zweitens machen die Analysen deutlich, dass die Einbettung der lokalen Ebene sowohl hinsichtlich ihrer Entscheidungskompetenzen und Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung und Kontrolle als auch hinsichtlich ihrer Eigenverantwortung und (finanziellen) Leistungen nur unzureichend ist. Die politische Konsequenz ist die Forderung

nach einer Stärkung lokaler Selbststeuerungspotenziale, wobei der Blick nicht auf die staatliche Ebene der Kommune beschränkt bleiben darf, sondern auch im oben definierten Sinne intermediäre und zivilgesellschaftliche Strukturen umfassen sollte. Damit werden die externe Beteiligung der spezialisierten Fachpolitiken und die Einbindung übergeordneter Politikebenen nicht obsolet. Zweifellos übersteigt die Vielfalt und Komplexität der in der Region zu lösenden Probleme die Kapazitäten der lokalen Akteure, vor allem da viele dieser Probleme in ihrer Bedeutung über den lokalen Kontext hinaus gehen. Die Beantwortung der Frage, wie die Einbindung der lokalen Selbststeuerungsstrukturen in die übergeordneten Strukturen konkret zu gestalten wäre, ist somit die eigentliche Herausforderung. Erste Ansätze dazu wie z.B. die LEADER+ Initiative und die durchgeführten Moderations- und Beteiligungsverfahren sind in der Spreewaldregion bereits vorhanden. Die dort gemachten Erfahrungen, deren detaillierte wissenschaftliche Analyse im Rahmen künftiger Forschungsprojekte vorgenommen werden sollte, könnten Wege aufzeigen.

²⁵ Darin ist auch die Hoffnung enthalten, dass - sofern die Anreize richtig gesetzt werden - die Innovationsfähigkeit der beteiligten Akteure möglicherweise völlig neuartige Instrumente zur Lösung ihrer Probleme hervorbringen könnte.

Literaturverzeichnis

- BARANEK, E., GÜNTHER, B. und KEHL, C. (2004a): Moderationsverfahren begleitend zur Pflege- und Entwicklungsplanung für das Gewässerrandstreifenprojekt im Biosphärenreservat Spreewald. In: Deutsches MAB-Nationalkomitee (Hrsg.). *Voller Leben UNESCO-Biosphärenreservate – Modellregionen für eine nachhaltige Entwicklung*. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, S. 261-267
- BARANEK, E., GÜNTHER, B. und FIERMENT, G. (2004b): Komplexe Beteiligungsstrukturen zur Interessenintegration im Spreewald. *Zeitschrift für Konfliktmanagement*, 1/2004, (im Druck)
- BIEGEL, A. (1999): *Kooperatives Management in Biosphärenreservaten. Eine Untersuchung am Beispiel des Biosphärenreservates Spreewald*. Diplomarbeit am Institut für Landschaftspflege und Naturschutz sowie am Institut für Landesplanung und Raumforschung der Universität Hannover, Hannover
- BLAAS, W. (1982): Zur Rolle der Institutionen in der ökonomischen Theorie. In: Leipert, C. (Hrsg.): *Konzepte einer humanen Wirtschaftslehre* (Beiträge zur institutionellen Ökonomie und zur Integration der Sozialwissenschaften). Arnoldshainer Schriften zur Interdisziplinären Ökonomie, Bd. 2, Frankfurt/M.: Haar + Herchen, S. 263-292
- DEUTSCHE VERNETZUNGSSTELLE LEADER+ (DV LEADER+) in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2003): *LEADER+. Die europäische Initiative für den ländlichen Raum*. Informationsfaltblatt
- IRLBACHER, D. (2002): *Leader+ - ein Projekt zur ländlichen Entwicklung*. Vortrag gehalten auf dem Workshop „Finanzierung“ im Rahmen des moderierten Informations- und Beteiligungsverfahrens Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald am 23.10.2002 in Ragow, Brandenburg
- LAGS (Landesanstalt für Großschutzgebiete im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg) (Hrsg.) (1996): *Der Pflege- und Entwicklungsplan (Entwurf) für das Biosphärenreservat Spreewald. Kurzfassung*. Eberswalde
- LOWE, P. und WARD, N. (1997): Field-level Bureaucrats and the Making of New Moral Discourses in Agri-environmental Controversies. In: Goodman, D. and Watts, M. (Eds.): *Globalising Food – Agrarian Questions and Global Restructuring*. Routledge: London and New York, S. 256-272

- LVL (Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft) (2002): Auszahlungen für Fördermaßnahmen und gesetzliche Beihilfen im Kalenderjahr 2001 - Land Brandenburg. Website: http://www.brandenburg.de/lelf/a2/d24/islara/extra/d8_01.htm, Stand. 27.02.2002
- LVL (Landesamt für Verbraucherschutz und Landwirtschaft) (2003): *Im Jahre 2002 gestellte Anträge auf KULAP, Artikel 16 und 20 - Förderung in allen Gemeinden die mit ihren Gemarkungen ganz oder teilweise im Biosphärenreservat liegen*. Schriftliche Auskunft von Dr. Gert Neubert.
- MANKIW, N. G. (2001): *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*. 2. Auflage, Stuttgart
- MATZDORF, B.; PIORR, A. und SATTLER, C. (2003): Agrarumweltmaßnahmen (AUM) (Art. 22-24 VO (EG) 1257/99). In: Leibnitz-Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung (ZALF e.V.). *Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Brandenburg*. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam, S. 77-284 (unveröffentlicht)
- MLUR (Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg) (Hrsg.) (2000): *Entwicklungsplan für den ländlichen Raum im Land Brandenburg bezogen auf die Flankierenden Maßnahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie gem. VO (EG) Nr. 1257/1999 Art. 35 (1). Förderperiode 2000 – 2006. Konsolidierte Fassung vom 19.09.2000*. Potsdam
- MLUR (Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg) (Hrsg.) (2003): *Agrarbericht 2003. Entwicklung der Land- und Ernährungswirtschaft im Land Brandenburg*. Potsdam
- MUNR (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg) (Hrsg.) (1998a): *Landschaftsrahmenplan Biosphärenreservat Spreewald. Band 2: Grundlagen*. Potsdam
- MUNR (Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg) (Hrsg.) (1998a): *Vertragsnaturschutz im Land Brandenburg. Programme – Vergütungstabelle Ausgabe 1998*. 2. Auflage. Potsdam
- PETSCHIK, M. (2002): Modelle mit Nachhaltigkeit – eine Standortbestimmung. In: Landesanstalt für Großschutzgebiete im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg (Hrsg.). *Von Naturschutz und Nachhaltigkeit. Spreewald-Report I. Eberswalde*, S. 23-32

- SAUPE, A. (2001): *Wie wird die regionale Landnutzung durch ein Biosphärenreservat beeinflusst? Dokumentation am Beispiel der Spreewaldregion*. Diplomarbeit an der Fachhochschule Neubrandenburg, Neubrandenburg
- SCHLEYER, C. und LASCHEWSKI, L. (2003a): Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Art. 16). In: Leibnitz-Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung (ZALF e.V.). *Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Brandenburg*. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam, S. 36-60 (unveröffentlicht)
- SCHLEYER, C. und LASCHEWSKI, L. (2003b): Gebiete mit spezifischen Nachteilen für die Landwirtschaft (Art. 20 – Spreewaldtypische Landbewirtschaftung des Ackerlandes Lehde und Leipe). In: Leibnitz-Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung (ZALF e.V.). *Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Brandenburg*. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam, S. 60–76 (unveröffentlicht)
- UNESCO (Hrsg.) (1996): *Biosphärenreservate. Die Sevilla-Strategie und die Internationalen Leitlinien für das Weltnetz*. Bundesamt für Naturschutz, Bonn
- YIN, R. K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. (2nd ed.) (Applied Social Research Methods Series, Volume 5). Thousand Oaks/London/New Delhi: SAGE Publications
- ZALF (Leibnitz-Zentrum für Agrarlandschafts- und Landnutzungsforschung) (Hrsg.) (2003): *Zusammenfassung der Halbzeitbewertung des Plans zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 des Landes Brandenburg*. Im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg, Potsdam, S. 1-7 (unveröffentlicht)
- ZWECKVERBAND „GEWÄSSERRANDSTREIFENPROJEKT SPREEWALD“ (Hrsg.) (2000): *Projektkonzeption Gewässerrandstreifenprojekt „Spreewald“*. Erarbeitet durch das Biosphärenreservat „Spreewald“ u.a. Lübbenau
- ZWECKVERBAND „GEWÄSSERRANDSTREIFENPROJEKT SPREEWALD“ UND BIOSPHÄRENRESERVAT SPREEWALD (2003): *Das Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald*. Informationsfaltblatt

Anhänge

Tabelle A-1: Verteilung der Agrarumweltmaßnahmen (KULAP), Artikel 16 und Artikel 20 im Biosphärenreservat Spreewald (Anträge 2002).

Maßnahmen- gruppe	Ökoland- bau	Extensive Grünland- nutzung	Er- schwerte Bewirt- schaftung von Spree- wald- wiesen	Extensive Acker- nutzung	Kontrol- liert- Integrier- ter Garten- bau	Späte Grünland- nutzung	Umwand- lung Acker- land in extensiv zu nut- zendes Grünland	Streuobst	Pflege und Erhalt von Teich- land- schaften	Artikel 16	Artikel 20
Geförderte Fläche in ha	14.423	5.089	2.344	1.093	521	203	30	2	419	3.423	16
Anteil an LF im BR Spree- wald (21.228 ha) in %	68	24	11	5,1	2,5	1	0,1	0,01		16	0,08

Quelle: Nach LVL (2003), eigene Darstellung. Die Angaben beziehen sich auf die im Jahre 2002 gestellten Anträge auf entsprechende Förderung in allen Gemeinden die mit ihren Gemarkungen ganz oder teilweise im Biosphärenreservat liegen. Ähnliche Förderprogramme des auslaufenden KULAP-alt (noch bestehende Verträge aus der vorangegangenen Förderperiode) und des seit dem Jahr 2000 eingeführten KULAP-neu sind dabei sinnfällig zusammengefasst worden.

Tabelle A-2: Übersicht über die wichtigsten im Spreewald wirksamen Förderinstrumente im Agrarumweltbereich

Förderinstrument	Honorierte Leistungen	Empfänger	Maßnahmen-gestaltung	Maßnahmen-verwaltung	Finanzierer	Umfang Förde-rung im BR Spreewald
Vertrags-natur-schutz	z.B. späte Mahd; Krautung von Gräben; Streuobstwiesen; Bildungsveranstaltungen	Landwirte und Nicht-Landwirte (z.B. Flächeneigentümer) Ortsvereine	MLUR (Richtlinien und Vergütungstabellen) BR-Verwaltung/ Empfänger (Vertragsdetails)	Verwaltung des Biosphären-reservats	Land Brandenburg (BB)	0,6 Mio. Euro (2002) 200 Verträge
KULAP	z.B. Ökolandbau; Extensive Nutzung GL; „Spreewald-wiesen“; Späte Mahd	Landwirte	MLUR (gemäß EU-Rahmen)	Landwirtschafts-ämter der Landkreise	EU (75%) Land BB (10-25%) Bund (GAK) (0-15%)	3,22 Mio. Euro (1999) ca. 24.000 ha (ohne Teiche) (2002)
Artikel 14	Keine Leistungen; Zulage je nach LVZ	Landwirte in benachteiligten Gebieten	MLUR (Zulagenhöhe, Gebietskulisse) gemäß EU-Kriterien	Landwirtschafts-ämter der Landkreise	Bund (GAK) (60%) Land BB (40%)	4,3 Mio. Euro (2001; bezogen auf Spreewaldlandkreise)
Artikel 16	z.B. Extensive Nutzung GL und AL; Späte Mahd	Landwirte in NATURA 2000 Gebieten mit Nutzungsauflagen	MLUR (gemäß EU-Rahmen und Schutzgebietsauflagen)	Landwirtschafts-ämter (und Umwelt-ämter) der Landkreise)	EU (75%) Land BB (25%)	0.67 Mio. Euro (2002) 3.423 ha gefördert
Artikel 20	Spreewaldtypische Bewirtschaftung von Ackerkleinstflächen	Landwirte in Lehde und Leipe	MLUR (gemäß EU-Rahmen)	Landwirtschaftsamt Oberspreewald-Lausitz	EU (75%) Land BB (25%)	0,125 Mio. Euro (2002) 16 ha und 20 Betriebe gefördert
GRPS	z.B. Erstellung PEP; Biotop-ersteinrichtung; Flächenkauf; langfristige extensive Nutzungen	Landwirte, Flächen-eigentümer, u.a.	Zweckverband GRPS (gemeinsam mit Fach- und Gebietsarbeitsgruppen)	GRPS (Leitung)	Bundesumweltministerium (72,5%) Land BB (20,5%) Zweckverb. GRPS (7%)	15,5 Mio. Euro (2000-2012) (nur in Zonen I und II des BR)
Allianz Umwelt-stiftung	z.B. Umwelt (Jugend)-bildung; Weißstorch; Wiesenmahd; Grabenpflege	Landwirte, u.a.	Allianz Umweltstiftung gemeinsam mit BR-Verwaltung	Allianz Umweltstiftung gemeinsam mit BR-Verwaltung	Allianz Umweltstiftung	3 Mio. Euro (1991-2000)
LEADER+	z.B. Aufbau Wertschöpfungsketten Fleisch- /Wurstwaren; Spreewaldlogo; Internetportal	Regionale Projektträger z.B. Tourismusverband, Spreewaldverein, Ämter	Lokale Arbeitsgruppe „Spreewald“ und „Regionalforum“	Lokale Arbeitsgruppe „Spreewald“	EU	3 Mio. Euro (2000-2006) bezogen auf den Wirtschaftsraum Spreewald

Quelle: Eigene Darstellung