

Inhalt

7	Die gute fachliche Praxis als Ausgleichsschwelle für Naturschutzmaßnahmen	167
---	---	-----

Tabellenverzeichnis

Tab. 7-1	Relevante Rechtsnormen des (landwirtschaftlichen) Fachrechts zur Bestimmung der „guten fachlichen Praxis“	168
----------	--	-----

7 Die gute fachliche Praxis als Ausgleichsschwelle für Naturschutzmaßnahmen

Im Zuge der Szenarien- und Maßnahmendiskussion mit den Betriebsleitern wurde schnell deutlich, dass prinzipiell eine hohe Bereitschaft besteht, Naturschutzmaßnahmen umzusetzen, wenn sie

- a) für die Betriebsleiter auch fachlich nachvollziehbar sind und von ihnen ein Nutzen für den Naturschutz erkannt werden kann und
- b) wenn sie alle mit den Maßnahmen verbundenen finanziellen Nachteile ausgeglichen bekommen.

Als „Schwelle“ für den finanziellen Ausgleich von Bewirtschaftungsauflagen wird im Allgemeinen die „gute fachliche Praxis (GFP)“ bzw. die „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ angesetzt. Durch sie wird das allgemeine Anforderungsniveau an landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmaßnahmen bestimmt (BUCHWALD & ENGELHARDT 1994). Insbesondere im Wasserrecht wird die Problematik der Ausgleichszahlungen seit längerem diskutiert (vgl. z. B. BRUNNER et al. 1995, PAUL 1997).

Obwohl die Begriffe in der Landwirtschaft als Maßstäbe für eine fachgerechte, umweltverträgliche Landbewirtschaftung verwendet werden (KNICKEL et al. 2000), wird die „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ bzw. die GFP jedoch nirgends zusammenhängend und verbindlich definiert. Einzelaspekte der GFP werden jedoch in verschiedenen Gesetzen in unterschiedlicher Prägnanz dargestellt (Übersicht in Tab. 7-1). Insbesondere naturschutzfachlichen Anforderungen genügt die Definition der GFP bislang jedoch nicht (vgl. hierzu auch KLEIN et al. 1997).

Als unbestimmter Rechtsbegriff lässt die „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ bzw. die GFP einen weiten Interpretationsspielraum, der von verschiedenen Fachdisziplinen unterschiedlich ausgefüllt wird. Somit kann auch die Schwelle der finanziellen Ausgleichspflicht variieren. Für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen der Szenarien ist folglich die Festlegung der GFP von Bedeutung.

Tab. 7-1 Relevante Rechtsnormen des (landwirtschaftlichen) Fachrechts zur Bestimmung der „guten fachlichen Praxis“

Gesetzliche Vorgaben	Untergesetzliche Regelungen
Bereich Pflanzenschutz	
Pflanzenschutzgesetz (PflSchG 1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Pflanzenschutzmittelverordnung (1998) • Pflanzenschutz-Sachkundeverordnung (1987) • Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (1992) • Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz (1998) • Bienenschutzverordnung (1992)
Bereich Düngung	
Düngemittelgesetz (DMG 1994)	<ul style="list-style-type: none"> • Düngemittelverordnung (1999) • Düngeverordnung (1996) • Klärschlammverordnung (1992) • Bioabfallverordnung (1998)
Bereich Bodenschutz	
Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG 1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesbodenschutzverordnung (1999) • Grundsätze und Handlungsempfehlungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung (1999)
Bereich Landschaftspflege und Naturschutz	
Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG 1998)	—
Grundsätze und Leitlinien ohne rechtliche Verbindlichkeit	
<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätze einer ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung (AGRARMINISTER DER LÄNDER 1987, aktualisiert 1993) • Leitlinien Ordnungsgemäße Landbewirtschaftung (LWK HANNOVER & LWK WESER-EMS 1991) • Leitlinien Ordnungsgemäße Landbewirtschaftung im Rahmen der Nachhaltigen Landnutzung (LWK HANNOVER & LWK WESER-EMS 2000; Entwurf) • Leitlinien für eine ordnungsgemäße Landbewirtschaftung Land Sachsen-Anhalt (MRLU-LSA 1996) • Leitlinien zur ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung (MUNR & MELF-Brdbg. 1996) • Leitlinien zur ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung (MLN-MVP 1997) 	

Das niedersächsische Elbetal mit einer vergleichsweise hohen Standortvariabilität und vielen Standortbesonderheiten wirft weitere Fragen bezüglich der Definition der GFP auf:

- Wie ist mit Ackerbau im Überflutungsbereich der Elbe und ihrer Nebengewässer umzugehen?
- Wie ist mit Flächen umzugehen, die in unterschiedlicher Intensität und Häufigkeit von Qualmwasserereignissen betroffen sind? Ist dort nachhaltiger Ackerbau möglich?
- Woran ist die Bewirtschaftung von Schlägen zu orientieren, die sehr große Standortinhomogenitäten aufweisen (außendeichs z. B. häufig der Wechsel von trocken bis nass innerhalb von Metern)?
- Wie ist die Düngung auf Flächen zu gestalten, die regelmäßig überflutet werden?
- Welche Bewirtschaftungsformen sind im Elbe-Außendeichsbereich bei hohen Schwermetallbelastungen (und z. T. organischer Schadstoffe) im Boden und frischen Sediment (z. T. auf der Vegetation abgelagert) sinnvoll?
- und weitere ...

Auf Grund der bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich einer allgemeinen konkreten (das heißt ggf. auch maßnahmenbezogenen) Definition der GFP sowie der Besonderheiten im Untersuchungsgebiet wurde im Rahmen des Vorhabens die Notwendigkeit erkannt, eine **regionale Definition der guten fachlichen Praxis** vorzunehmen. Dabei kann es im Rahmen des Forschungsvorhabens nicht darum gehen, eine vollständige Definition der GFP zu erarbeiten. Vielmehr ist es notwendig, als Voraussetzung für die regional- und betriebsökonomischen Berechnungen, wesentliche Eckpunkte abzustecken; insbesondere solche, die potenziell starke finanzielle Auswirkungen auf die Betriebe haben können. 'Bewirtschaftungsauflagen', die als GFP anzusehen sind (dann sollte besser neutral von 'Maßnahmen' gesprochen werden), liegen somit unterhalb der Schwelle der Ausgleichspflichtigkeit und werden bei entsprechenden Berechnungen nicht berücksichtigt.

Die Definition der regionalspezifischen GFP wurde vom TP „Ökonomie“ (unter Beteiligung der Landwirtschaftskammer Hannover) in Anlehnung an die bestehenden Leitlinien bzw. den neuen Entwurf der LWK HANNOVER & WESER-EMS (2000) ausgearbeitet. Wichtige Eckpunkte mit Auswirkungen auf die Ziel- und Maßnahmenformulierungen für Boden- und Wasser seien hier genannt. Die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen wird vorausgesetzt.

- Zur Umsetzung der meisten Punkte der GFP auf den landwirtschaftlichen Betrieben, nimmt die Beratung eine ganz zentrale Rolle ein. Sie soll sowohl betriebs- als auch standortbezogen erfolgen.
- Ackerbauliche Nutzung in den Überflutungsgebieten der Elbe und ihrer Nebenflüsse ist nicht als GFP anzusehen.
- Eine Lenkung der Ackernutzung aus Gebieten mit häufigem und starkem Qualmwassereinfluss aus Gründen des Bodenstruktur- und Grundwasserschutzes kann nur über die Beratung erfolgen.
- Eine landwirtschaftliche Weiternutzung organischer Böden wird als GFP angesehen, sofern keine zusätzlichen Meliorationsmaßnahmen durchgeführt werden. Eine Überführung von Niedermoor-Grünland in Acker kann nicht als GFP gelten.

Das im Rahmen des Forschungsvorhabens angewendete **KUL-Verfahren** („Kriterien umweltverträglicher Landbewirtschaftung“; ECKERT et al. 1999) berührt ebenfalls die Fragestellung der GFP. Ziel des Verfahrens ist der dauerhafte Erhalt der Produktionsfunktion, ohne dabei die sonstigen Funktionen des Agrarökosystems oder angrenzender Ökosysteme schwerwiegend zu beeinträchtigen (ebd.). Diese „Umweltverträglichkeitsbewertung“ wird anhand verschiedener Belastungsindikatoren durchgeführt (z. B. N-Überschüsse, Bodendruck durch Maschinen). Das Verfahren ist somit vorrangig auf die Sicherstellung der landwirtschaftlichen Produktion ausgerichtet und prüft darüber hinaus die Umweltwirkungen landwirtschaftlicher Betriebe ab. Die Definition „schwerwiegender Beeinträchtigungen“ (vgl. oben) erfolgt somit aus produktionstechnischer Sicht heraus und nicht vorrangig auf Grund ökologischer Empfindlichkeiten. Insofern steht der KUL-Ansatz den vorliegenden Leitlinien zur ordnungsgemäßen Landwirtschaft nahe, und konkretisiert sie in wichtigen Bereichen; unterscheidet sich jedoch auch in wesentlichen Punkten.

Derzeit umfasst das System 20 Kriterien, die die fünf Problembereiche Nährstoffhaushalt, Bodenschutz, Pflanzenschutz, Landschafts- und Artenvielfalt sowie Energiebilanz abdecken. Wichtige Eigenschaft des KUL-Verfahrens ist, dass **betriebsdurchschnittliche Indikator-**

ausprägungen (Belastungen) ermittelt werden. Eine Boniturnote, die sich innerhalb des im Verfahren vorgesehenen Toleranzbereiches bewegt, lässt folglich keine Aussage darüber zu, ob auf den Betriebsflächen wirklich eine gleichverteilte akzeptable Belastung vorliegt oder Einzelflächen extrem hohen Belastungen ausgesetzt werden, andere Flächen hingegen geringeren. Dieser Fall ist auf Betrieben mit inhomogenen Standorteigenschaften wahrscheinlich (z. B. Belastungen der Bodenstruktur) oder in viehhaltenden Betrieben (z. B. Überversorgung hofnaher Flächen mit organischen Düngern). Beide Faktoren haben im niedersächsischen Elbetal eine hohe Relevanz.

Die KUL-Bewertung lässt somit **keine Aussage über eine standortangepasste Bewirtschaftung** zu¹; hierfür wären zumindest schlagbezogene Bewertungen notwendig. Insofern unterscheidet sich das KUL-Verfahren auch von einschlägigen gesetzlichen Vorgaben bzw. den Leitlinien zur ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung (wo in vielen Punkten explizit die Berücksichtigung des Standortes gefordert wird, so z. B. bei der „standortangepassten Bodenbearbeitung“, die Bodenart/-typ, Bodenfeuchte und Hangneigung berücksichtigen soll; z. B. LWK HANNOVER & LWK WESER-EMS 1991). Das KUL-Verfahren wird im Vorhaben daher nicht zur Definition der GFP herangezogen. Aussagen zu den weiter oben aufgeführten relevanten Fragestellungen an der Elbe trifft das Verfahren bisher nicht.

¹ „Standort“ ist zu verstehen als weitgehend homogener Landschaftsausschnitt mit gleichartigen ökologischen Bedingungen/ Ausprägungen (von Boden, Wasser, Klima, Vegetation, Nutzung). Die Größe eines Standortes kann daher stark schwanken. Aus pragmatischen Gründen kann eine Bewirtschaftungseinheit (Schlag) als homogener Landschaftsausschnitt angesehen werden, wenn man die Bewirtschaftung als dominierenden Faktor ansieht.