1 EINLEITUNG

1.1 PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG

Im Schatten der Diskussion um die Neugestaltung der allgemeinen Agrarpolitik haben sich – von der landwirtschaftlichen Öffentlichkeit bisher wenig beachtet - seit 1998 erhebliche Änderungen in den rechtlichen und gesellschaftlichen Anforderungen an die landwirtschaftliche Flächennutzung und ihrer Umweltwirkungen vollzogen, die mittelfristig bei den Landwirten einen erheblichen Beratungsbedarf erzeugen werden.

Auf **europäischer Ebene** wurde mit der Verabschiedung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Jahr 2000 die stärkere ergebnisorientierte Ausrichtung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik fortgesetzt, die mit der Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie (1992) begonnen hat. Ab 2006 ist deshalb mit erheblichen Auswirkungen der Wasserschutzgesetzgebung auf die landwirtschaftlichen Betriebe zu rechnen. Dies zeigt auch das Vorgehen der EU bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie, wobei zur Zeit die EU von den Bundesländern zusätzliche Gebietsmeldungen einfordert (die sog. 3. Tranche), die von den Landwirten in den betroffenen Gebieten i. d. R. kritisch gesehen wird. Mit beiden Richtlinien ist ein - erheblicher Datenerhebungsaufwand für die Ausgangszustandsermittlung und die spätere Erfolgskontrolle in den ausgewiesenen Gebieten verbunden. Allerdings räumt die EU den Mitgliedstaaten große Spielräume bei der Festlegung der Ziele und der Maßnahmengestaltung ein. Die Umsetzung der Richtlinie kann deshalb nicht nur durch hoheitlich-administrative sondern auch durch vertraglich-kooperative Umweltschutzmaßnahmen geschehen. Insbesondere bei der Überarbeitung der Agrarumweltprogramme im Rahmen der Agenda 2000 wurden den Ländern erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten zugestanden. Auch diese Maßnahmen erzeugen einen zusätzlichen Umsetzungs- und Kontrollaufwand.

Auf **bundesdeutscher Ebene** wurde 1998 mit der Verkündigung des Bundesbodenschutzgesetzes erstmalig in einem Bundesumweltgesetz ein direkter Beratungsauftrag zur Vermittlung von Umweltaspekten durch die landwirtschaftliche Beratung erteilt. Beratungsbedarf für die Landwirtschaft entsteht auch durch die Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes, das erhöhte Anforderungen an die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft festlegt, sowie durch die geplante Cross-Compliance-Verordnung[1].

Dabei stellt der Sachverständigenrat für Umweltfragen des Deutschen Bundestages (SRU) in einem Sondergutachten fest, dass es sowohl für Naturschutzvorrangflächen als auch beim Schutz der Naturgüter (Natur- und Landschaftserleben, Artenvielfalt, Wasser, Boden, Luft und Klima) Strategiedefizite bestehen und häufig eine zu starke Betonung des hoheitlichen Vorgehens sowie eine ineffiziente Mittelverwendung stattfindet (SRU 2002, S. 14). Er fordert deshalb u. a. eine Bereitstellung ausreichender Beratungskapazitäten zur Erhöhung der Akzeptanz von Agrarumweltprogrammen (SRU 2002, S. 56) und einen höheren Personaleinsatz zur verstärkten Umsetzung nicht-hoheitlicher Umweltschutzmaßnahmen (SRU 2002, S. 161f.).

[1] Vgl. AGE (2004, S II-1f.).

Für den Wasserschutz wurde ab 1990 in einigen westlichen Bundesländern eine zusätzliche Beratung für Landwirte in Wassergewinnungsgebieten flächendeckend eingerichtet. Die Bereiche Naturschutzberatung und Bodenschutzberatung befinden sich mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens noch überall im Aufbau. Aufgrund der schwierigen Lage der öffentlichen Haushalte und der Kürzungsbestrebungen bei der Förderung der landwirtschaftlichen Beratung ist deshalb eine empirische Überprüfung der Umweltberatung notwendig, um erstens die derzeitige Wasserschutzberatung zu verbessern und um zweitens Anregungen für die anderen Bereiche der Umweltberatung gewinnen zu können. Ferner ist zu untersuchen, wie die verschiedenen Umweltberatungsbereiche zukünftig koordiniert und mit der allgemeinen landwirtschaftlichen Beratung besser verbunden werden können.

Aus den angeführten Problemen ergeben sich für diese Arbeit drei Ziele:

1. Analyse und Entwicklung von Erfolgskriterien für die Umweltberatung

Die bisher bei Evaluierung von Beratungsstrategien verwandten oder diskutierten Maßstäbe sind aus ökonomischer und beratungsmethodischer Sicht zu systematisieren und zu analysieren. Vor diesem Hintergrund sind neu zu entwickelnde Erfolgskriterien zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung einzuordnen und zu bewerten.

2. Vergleich verschiedener Beratungsstrategien

Die verschiedenen, bisher angewandten bzw. geplanten Strategien in den Teilbereichen der flächenbezogenen Umweltberatung sind auf Unterschiede in den Bereichen Organisation und Trägerschaft, methodisches Vorgehen und Aufgabenbereich der Beratung zu untersuchen und soweit wie möglich an Hand geeigneter Erfolgskriterien (siehe 1.) zu bewerten. Darauf aufbauend sind Verbesserungsmöglichkeiten für die Zukunft abzuleiten.

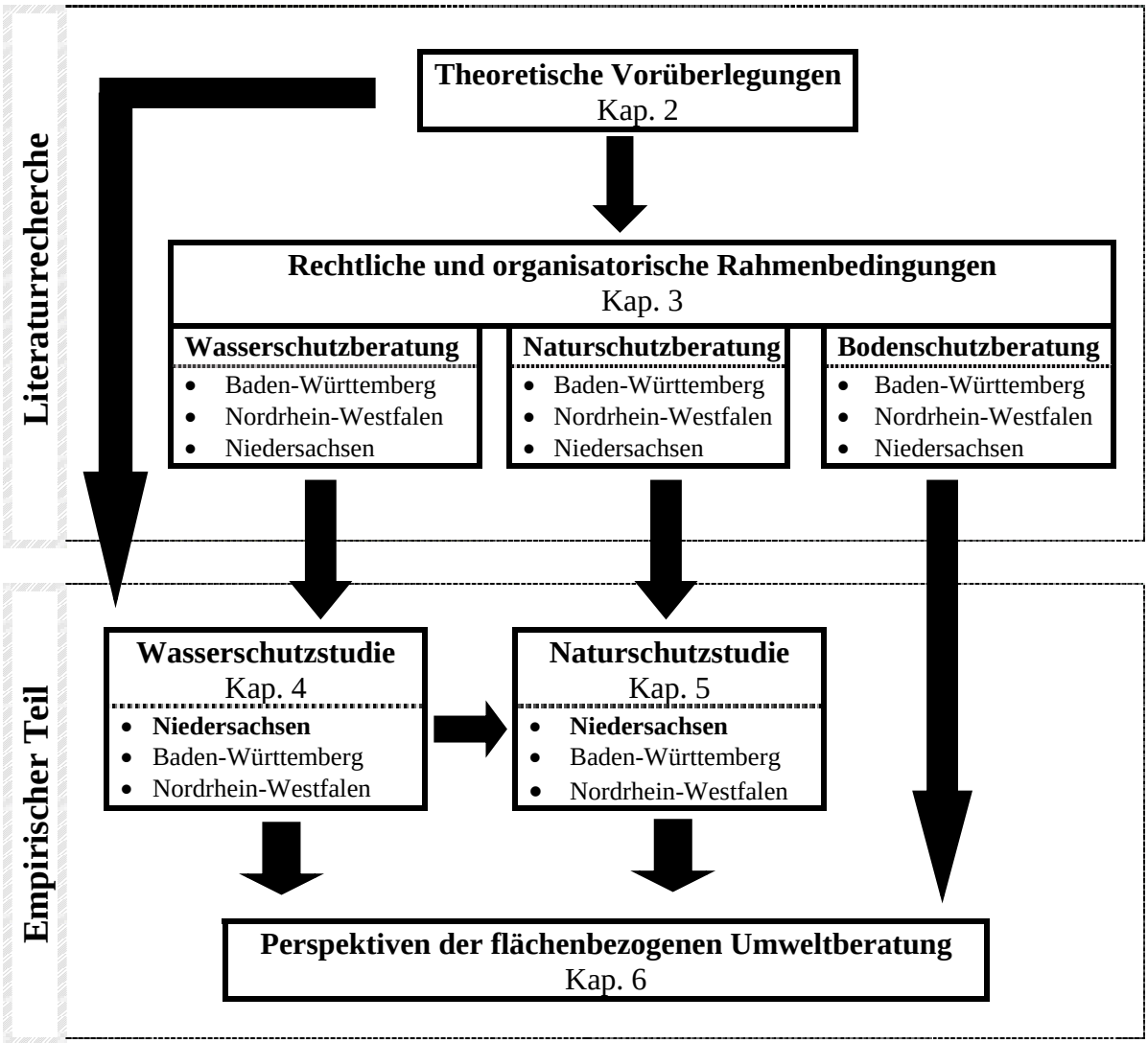
3. Entwicklung umweltbezogener Beratungskonzepte für die Landwirtschaft

Abschließend wird der Entwurf neuer, umweltbezogener Beratungskonzepte für die Landwirtschaft angestrebt. Dies beinhaltet zum einen eine Überprüfung, ob eine alle Bereiche des Umweltschutzes umfassende Beratungsstrategie der bisherigen, streng nach den einzelnen Schutzgütern (s. o.) getrennten, Umweltberatung vorzuziehen ist. Zum anderen ist zu klären, wie die allgemeine, d. h. produktionstechnische und betriebswirtschaftliche Landwirteberatung in ein zu entwickelndes Gesamtberatungskonzept einbezogen werden kann.

1.2 VORGEHENSWEISE

Die Vorgehensweise zur Bearbeitung der in Kapitel 1.1 dargestellten Problemstellung ist in Übersicht 1 dargestellt. Zunächst werden in Kapitel 2 aus den theoretische Grundlagen der Umweltberatung Schlussfolgerungen für die eigene Vorgehensweise bei den empirischen Untersuchungen gezogen. In Kapitel 3 werden die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der drei Hauptarbeitsfelder der flächenbezogenen Umweltberatung (Wasser-, Natur-, und Bodenschutzberatung) in drei deutschen Bundesländern vorgestellt, in denen für die Etablierung solcher Beratungen zumindest in Teilgebieten langjährige Erfahrungen vorhanden sind. Dabei wird zuerst auf Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen näher eingegangen, da diese Länder bei der am weitesten verbreiteten Wasserschutzberatung die am stärksten unterschiedlichen Strategien verfolgen. Danach wird die Situation in Niedersachsen mit den sehr heterogenen Beratungsstrukturen vorgestellt.

Übersicht 1: Vorgehensweise bei der Untersuchung zum Stand und zu den Perspektiven der flächenbezogenen Umweltberatung in Niedersachsen und anderen ausgewählten Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung

Da die Bodenschutzberatung in allen deutschen Bundesländern noch zu wenig entwickelt ist, um eine vergleichende empirische Studie mit lokalen Akteuren durchzuführen[2], wird darauf verzichtet. Der empirische Teil der Arbeit konzentriert sich auf die Beratungssituation in Niedersachsen, während in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen nur Vergleichsuntersuchungen mit deutlich geringerem Aufwand betrieben wurden. Die empirischen Untersuchungen zur Wasserschutzberatung (Kap. 4) und zur Naturschutzberatung (Kap. 5) bilden den Schwerpunkt der vorliegenden Arbeit, wobei die Naturschutzstudie auf den bei der Wasserschutzstudie gewonnenen Erfahrungen aufbaut.

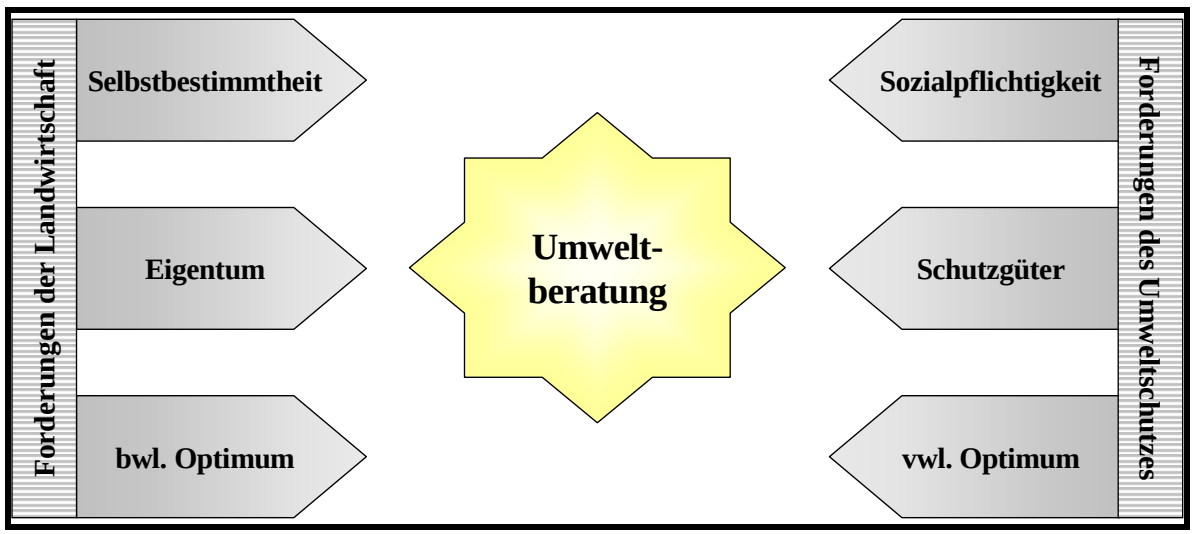
In Kapitel 6 werden schließlich aus den Ergebnissen der beiden empirischen Untersuchungen unter Berücksichtigung der Recherchen zur Bodenschutzberatung Vorschläge zur Umsetzung einer alle Schutzgüter umfassenden, flächenbezogenen Umweltberatung abgeleitet. Dies umfasst auch die Integrationsmöglichkeiten der allgemeinen landwirtschaftlichen Beratung in die Beratungsmodelle.

[2] Vgl. BRAND-SASSEN (2004, unveröffentlicht)

2 THEORETISCHE GRUNDLAGEN DER UMWELTBERATUNG

Zwischen den Interessen der Landwirtschaft und den flächenbezogenen Ansprüchen des Natur- und Umweltschutzes ist es in den letzten zwanzig Jahren zu Nutzungskonflikten gekommen. Ein wichtiger Ansatzpunkt zur Verminderung des Konfliktpotentials kann die Einführung einer speziellen Umweltberatung für landwirtschaftliche Betriebe sein. Die Umweltberatung soll dabei eine Ausgleichsfunktion[3] einnehmen zwischen den Forderungen der Landwirte nach selbstbestimmter Nutzung ihres Eigentums zur Erreichung des betriebwirtschaftlichen Optimums und den Forderungen des Umweltschutzes nach Berücksichtigung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, Sicherung der Schutzgüter und das Anstreben des volkswirtschaftlichen Optimums[4] (Abbildung 1).

Abbildung 1: Stellung der Umweltberatung zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz



Quelle: HOLST 2001, S. 553; veränderte Darstellung

Deshalb soll im Folgenden untersucht werden, was die Umweltberatung von der allgemeinen landwirtschaftlichen Betriebsberatung unterscheidet (Kap. 2.1) und welche Funktion die Umweltberatung bei Verhandlungen zwischen den Beteiligten übernehmen kann (Kap. 2.2). Ausgehend von den Unterschieden und Funktionen sind dann verschiedene Vorgehensweisen zur Evaluierung der Umweltberatung zu diskutieren (Kap. 2.3). Dieses alles zusammenfassend, werden danach Schlussfolgerungen für die eigene Vorgehensweise im Rahmen dieser Arbeit gezogen.

[3] Vgl. HOLST (2001, S. 553ff.).

[4] Dies bedeutet nicht, dass von einzelnen Akteuren die Forderungen der „Gegenseite“ nicht jetzt schon berücksichtigt werden.

2.1 Besonderheiten der flächenbezogenen Umweltberatung im Vergleich zur allgemeinen landwirtschaftlichen Beratung

Bevor eine Analyse der Umweltberatung hinsichtlich Beratungsmaßnahmen und Strategien durchgeführt wird, ist es zunächst sinnvoll, sich mit dem Begriff der Beratung auseinander zu setzen. Hierdurch können Gemeinsamkeiten aber auch Besonderheiten der Umweltberatung im Hinblick auf die allgemeine Landwirteberatung abgleitet werden.

Beratung im eigentlichen Sinn wird von VAN DEN BAN und WEHLAND (1984, S. 9) als „bewusst gegebene, kommunikativ vermittelte Hilfe zur Meinungs- und Entscheidungsfindung für Menschen, die sich in einer konkreten Problemsituation befinden, definiert". Für die Durchführung einer Beratung können dabei drei Grundsätze aufgestellt werden:

1. Der Berater ist vor allem dem Wohl des Klienten verpflichtet.
2. Der Klient entscheidet frei über die Annahme des Rates.
3. Der Klient trägt die Verantwortung für die aus einer Entscheidung resultierenden Folgen.

Somit ist die Beratung eine bewusste Hilfestellung, die zur Entscheidungsfindung bei Handlungsalternativen angewandt wird. Der Beratende soll befähigt werden, sich in eigener Verantwortung Ziele zu setzen und diese auch zu realisieren. Letztlich geht es darum, die Autonomie des Beratungssuchenden zu fördern.

Die Rolle eines Umweltberaters weicht von der oben genannten Definition eines Beraters und den genannten Beratungsgrundsätzen ab, weil er nicht vor allem dem Wohle des Klienten verpflichtet ist. Die Umweltberatung hat einen klar definierten Beratungsauftrag. Dieser resultiert aus der Forderung der Gesellschaft nach sauberem Trinkwasser, nach Arten- und Biotopschutz sowie nach Bodenschutz. Hierdurch kann es auf Seiten der Umweltberater zu Rollenkonflikten kommen. Die Beratungsgrundsätze 2. und 3. - die freie Annahme des Rates durch den Klienten und die Verantwortung des Klienten - gelten hingegen für die flächenbezogene Umweltberatung genauso wie für die allgemeine Beratung.

Für die Beratungsverhältnisse in Baden-Württemberg hat SCHUR (1992, S. 170ff.) das Problem des Rollenkonfliktes bei der Wasserschutzberatung an Hand der Kriterien Beratungsziel, Beratungsbeziehung und Beratungsmethodik aufgezeigt. Hierbei wird die allgemeine landwirtschaftliche Beratung mit der Wasserschutzberatung verglichen (siehe Übersicht 2). Es kann festgestellt werden, dass die interpersonelle Aktion zwischen dem Umweltberater und einem Landwirt kein Verhältnis von Berater zu Klient im klassischen Sinne darstellt. Vielmehr nimmt z. B. der Wasserschutzberater die Rolle eines Vermittlers zwischen den Wasserversorgern und den Flächennutzern, also i. d. R. den Landwirten, ein. Diese Besonderheit ist bei der Analyse des Beratungserfolges sehr entscheidend. Kriterien der Erfolgskontrolle allgemeiner Beratung wie die Zufriedenheit des Klienten mit dem Berater oder die Zielerreichung der vom Klienten gesteckten Ziele sind nicht ausreichend. Die Wasserschutzberatung wird letztendlich an der Zielerreichung ihres eigenen Auftrages,

dem Schutz des Trinkwassers, gemessen. Dies gilt analog auch für alle anderen Bereiche der flächenbezogenen Umweltberatung. Da die Umweltberatung überwiegend gesellschaftlichen Zielen dient, wird sie in der Regel auch auch öffentlich finanziert. Im Gegensatz dazu dient die allgemeine Betriebsberatung überwiegend der Gewinnsteigerung und ist deshalb grundsätzlich von der Landwirtschaft zu tragen, was zunehmend auch der Fall ist.

Übersicht 2: Rollenkonfliktprobleme am Beispiel der Wasserschutzberatung in Baden-Württemberg

Allgemeine Landwirteberatung	Wasserschutzberatung
Beratungsziel	
Individuelles Wohl des Bauern	Wohl der Gesamtgesellschaft
Kennzeichnen der Konflikte	Durchsetzen vorhandener Lösungen
Eigenverantwortung des Bauern	Übernahme von Regeln und Normen
Lösen der Probleme des Bauern	Lösen der Probleme der Berater
Beratungsbeziehung	
Landwirt führt	Berater führt
Akzeptanz als Grundlage	Diskussion und Konflikt
Entwickeln der Rationalität	vorgegebene Rationalität
teilnehmerzentriert	beraterzentriert
Beratungsmethodik	
eher	**eher**
prozessorientiert	programmorientiert
gesprächsstrukturierend	inhaltsvermittelnd
betonter Dialog	Einwegkommunikation
benutzerfreundliches Material	faktenorientiertes Material
betont soziale Einbindung	betont soziale Vorgaben
verantwortungsorientiert	normorientiert
wertorientiert	sachorientiert
Beratung vor Ort	Beratung im Amt

Quelle: SCHUR 1992, S. 170ff.

Dadurch ergeben sich Auswirkungen auf das Arbeitsverhältnis zwischen dem Landwirt und dem Umweltberater. Der Landwirt ist Nutzer der landwirtschaftlichen Fläche und entscheidet somit, in welcher Art und Weise diese bewirtschaftet wird. Die Form und die Intensität der Bewirtschaftung werden neben Kriterien wie Bonität der Flächen, Hanglage, Bodenstruktur, Niederschlagsintensität oder Struktur des Gesamtbetriebes letztendlich durch die Zielsetzung des Betriebsleiters beeinflusst. In der Regel verfolgen Landwirte ein Bündel von verschiedenen Zielen. Als gängige Ziele können z. B. Gewinn, soziale Stel-

lung, Freizeit oder auch Schutz der Umwelt genannt werden. Die Ziele eines Landwirtes können deshalb nicht immer eindeutig bestimmt werden. Außerdem kann die Priorität einzelner Ziele im Zeitablauf wechseln, da sie u. a. abhängig von Alter, der Lebenssituation oder der wirtschaftlichen Lage des Entscheidungsträgers ist. Mit Blick auf den landwirtschaftlichen Betrieb und den Landwirt in der Rolle des Betriebsleiters ist allerdings festzustellen, dass die Gewinnerzielungsabsicht eine hohe Priorität innerhalb des Zielbündels hat und zur Existenzsicherung auch haben muss.

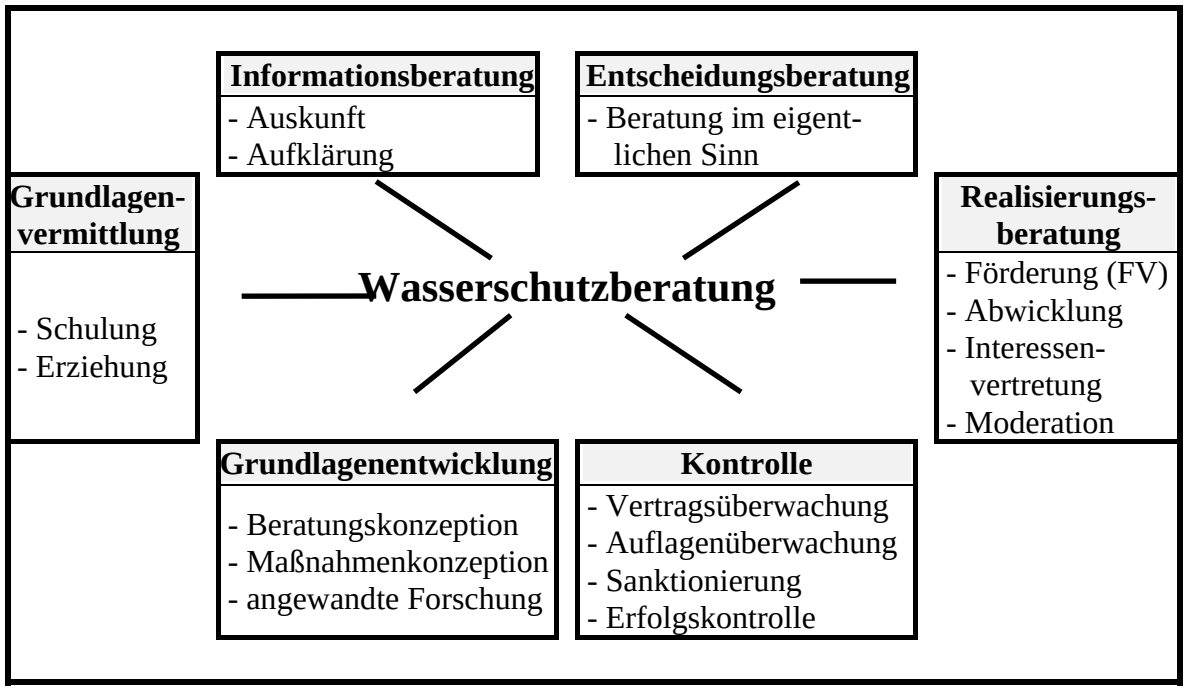
Die Rolle, die der Berater einnimmt, hängt dann vom jeweiligen Konfliktpotential zwischen den Zielen des Landwirts und den Umweltschutzzielen ab. Sind die Ziele der beiden Parteien gleichgerichtet, herrscht also Zielkongruenz, entsteht eine Beratungssituation im klassischen Sinne - der Umweltberater nimmt die Rolle eines **Beraters** ein. In dieser Situation handelt der Berater ausschließlich zum Wohle des Landwirts, wobei sein eigener Auftrag, der Umweltschutz, miterfüllt wird. Weichen die Ziele der beiden Akteure voneinander ab, gerät der Umweltberater in den oben genannten Zielkonflikt. Steht der Schutz der Umwelt durch eine entsprechende Bewirtschaftung der Fläche nicht im Einklang mit den Zielen des Landwirtes, wird die Ebene der klassischen Beratung verlassen. Der Umweltberater hat nun die Aufgabe, Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten und diese vor Ort umzusetzen. Hierbei sollte er erkennbar eine **Mittlerrolle** zwischen Landwirt, Gesetzgeber und z. B. Wasserversorger einehmen, weil er nur dann beim Umweltziel etwas erreichen und gleichzeitig ein vertrauensvolles Beratungsverhältnis aufrecht erhalten kann.

Die Rolle des Umweltberaters ist demnach nicht eindeutig definiert. Vor allem diese Tatsache führt bei den Landwirten (Klienten) zu einer Verunsicherung. Da die Ziele - sowohl die des Beraters als auch die des Landwirtes - nicht eindeutig beschrieben werden können, besteht die Gefahr, dass ein Informationsaustausch zwischen den beiden nicht unbelastet verläuft. Ist z. B. dem Landwirt nicht klar, ob der Umweltberater ausschließlich zu seinem Wohle berät oder ob er darüber hinaus Umweltinteressen verfolgt, wird er mit Skepsis und Vorsicht diese Gespräche führen. Für eine erfolgreiche Beratung ist ein gutes Vertrauensverhältnis zwischen Berater und Klient jedoch Voraussetzung. Hierdurch wird deutlich, dass der Rollenkonflikt des Umweltberaters einen wesentlichen Einfluss auf die Beratungstätigkeit im engeren Sinne hat.

Die Aufgabenbereiche der allgemeinen Landwirteberatung sind im Wesentlichen die Informationsberatung (Auskunft, Aufklärung), die Entscheidungsberatung (Beratung im eigentlichen Sinn) und die Realisierungsberatung (z. B. Förderung und Moderation). Bei der Umweltberatung gewinnen - neben den zuvor genannten Aufgabenbereichen der Beratung - zwei weitere Tätigkeitsfelder an Bedeutung (siehe Übersicht 3). Diese sind die Entwicklung von Umweltschutzmaßnahmen und Beratungskonzepten im flächenbezogenen Umweltschutz sowie eine Kontrollfunktion (Vertragsüberwachung, Auflagenüberwachung). Bei dem Aufgabenbereich „Kontrolle“ wird ein weiterer Rollenkonflikt deutlich. Eine Bündelung von Beratung und Kontrolle bei einer Person, sogar innerhalb einer Institution wird in der Literatur i. d. R. abgelehnt (STEFFENS 1989, S. 20). Beratung im

eigentlichen Sinn erfordert Vertrauen zwischen den Akteuren und den offenen Umgang mit Informationen und Daten auf beiden Seiten. Wird ein Berater zusätzlich mit Kontrollaufgaben bei seinem Klienten betraut, ist in den meisten Fällen die Voraussetzung für eine effektive Beratung nicht mehr gegeben. Dies gilt im Wesentlichen für die Kontrolle von Auflagen und Gesetzen, weniger für Kontrolle innerhalb von bilateralen Verträgen (DIEKMEIER und HENNIES 1999, S. 30).

Übersicht 3: Funktionen und Aufgabenbereiche der Umweltberatung am Beispiel der Wasserschutzberatung



Quellen: VAN DEN BAN und WEHLAND 1984, S. 11ff.; MANTAU 1992, S. 33ff.; CURRLE und PARVANOV-DAWSON 1996, S. 88ff.; eigene Darstellung

2.2 DIE ROLLE DER UMWELTBERATUNG BEI VERHANDLUNGEN ZWISCHEN DEN UMWELTSCHUTZINTERESSENTEN UND DER LANDWIRTSCHAFT

Wie im vorangegangenen Abschnitt beschrieben, kann der Umweltberater die Rolle eines Vermittlers einnehmen. Er hat den Informationstransfer zwischen den beteiligten Akteuren des Umweltschutzes, den Wasserversorgern, den Naturschutzverbänden, der Verwaltung und den Landwirten zu fördern. Aufgaben sind in diesem Zusammenhang:

1. Abbau von Berührungsängsten,
2. Auflösen von Missverständnissen,
3. Abbau von Vorurteilen,
4. Schaffen einer gemeinsamen Ebene der Kommunikation,
5. Realisierung von Verhandlungslösungen.